

Vers un nouvel ordre politique international : le traité de paix et d'amitié sino-japonais du 12 août 1978

Towards A New International Political Order : The Sino-Japanese Peace and Friendship Treaty of August 12th 1978

Daniel Colard

Volume 11, numéro 1, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701016ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701016ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Colard, D. (1980). Vers un nouvel ordre politique international : le traité de paix et d'amitié sino-japonais du 12 août 1978. *Études internationales*, 11(1), 3-42. <https://doi.org/10.7202/701016ar>

Résumé de l'article

On August 12th 1978 the People's Republic of China and Japan signed a treaty of peace and friendship that solemnly recognized the reconciliation between Peking and Tokyo. The original character and political, economic and geo-strategic meaning of this signal document can only be understood by placing it within its true context. In fact, this context has two facets. The Sino-Japanese treaty can first be seen in an historical context that must be kept in mind since the « Far Eastern Question » has, from the end of the 19th century, been at the heart of Sino-Japanese and Russo-Japanese relations as well as constituting an ongoing concern for the major European powers. Prior to 1939, Japanese imperialism had succeeded in imposing its law in China and in East Asia establishing what Tokyo called a « co-prosperity sphere ». During the Second World War, the United States, Great Britain and the USSR - allies against the common enemy - had to take important decisions with regard to Japan to prepare the terms of occupation. The San Francisco Peace Treaty of 1951 established the new American-Japanese relationship. Normalization of Soviet-Japanese relations began with the signing of the joint declaration of 1956.

The August 12th 1978 Peace Treaty between Peking and Tokyo can be further seen as part of specific diplomatic context comprising the Sino-Soviet conflict, East-West détente and the Sino-American rapprochement that opened the way - immediately after President Nixon's trip to China in February 1972 - for the Sino-Japanese rapprochement.

Legally, the Treaty contains only five short sections, the most original of which being the « anti-hegemony » clause provided for in section 2. Diplomatically, it is not exaggerated to recognize in this Sino-Japanese agreement an element of a New International Political Order presently taking form and that has to necessarily accompany the implantation of the « New International Economic Order » that the countries of the Third World have been demanding since 1974.

VERS UN NOUVEL ORDRE POLITIQUE INTERNATIONAL : LE TRAITÉ DE PAIX ET D'AMITIÉ SINO-JAPONAIS DU 12 AOÛT 1978

Daniel COLARD *

ABSTRACT – Towards A New International Political Order : The Sino-Japanese Peace and Friendship Treaty of August 12th 1978

On August 12th 1978 the People's Republic of China and Japan signed a treaty of peace and friendship that solemnly recognized the reconciliation between Peking and Tokyo. The original character and political, economic and geo-strategic meaning of this signal document can only be understood by placing it within its true context. In fact, this context has two facets. The Sino-Japanese treaty can first be seen in an historical context that must be kept in mind since the « Far Eastern Question » has, from the end of the 19th century, been at the heart of Sino-Japanese and Russo-Japanese relations as well as constituting an ongoing concern for the major European powers. Prior to 1939, Japanese imperialism had succeeded in imposing its law in China and in East Asia establishing what Tokyo called a « co-prosperity sphere ». During the Second World War, the United States, Great Britain and the USSR – allies against the common enemy – had to take important decisions with regard to Japan to prepare the terms of occupation. The San Francisco Peace Treaty of 1951 established the new American-Japanese relationship. Normalization of Soviet-Japanese relations began with the signing of the joint declaration of 1956.

The August 12th 1978 Peace Treaty between Peking and Tokyo can be further seen as part of a specific diplomatic context comprising the Sino-Soviet conflict, East-West détente and the Sino-American rapprochement that opened the way – immediately after President Nixon's trip to China in February 1972 – for the Sino-Japanese rapprochement.

Legally, the Treaty contains only five short sections, the most original of which being the « anti-hegemony » clause provided for in section 2. Diplomatically, it is not exaggerated to recognize in this Sino-Japanese agreement an element of a New International Political Order presently taking form and that has to necessarily accompany the implantation of the « New International Economic Order » that the countries of the Third World have been demanding since 1974.

INTRODUCTION : LA SYMBOLIQUE DU 12 AOÛT

Dans le dernier tiers du XX^e siècle, les historiens du troisième millénaire pourraient bien retenir la date du 12 août comme un événement majeur dans les relations internationales de l'ère nucléaire, c'est-à-dire du second après-guerre. En effet, à deux reprises – le même jour – mais à huit ans d'intervalle, l'« accélération de l'Histoire » a marqué l'Europe et l'Asie. Faut-il y voir une simple coïncidence, un heureux hasard ou plus probablement un symbole dans la mutation du système international des années 1970–1980 ? Nous optons sans hésitation pour le troisième terme.

* Chargé de conférences à la Faculté de droit et des sciences économiques et politiques de Besançon, France.

La symbolique de la journée du 12 août est double. En Europe d'abord. Ce jour-là, en 1970, un quart de siècle après la capitulation sans conditions du III^e Reich, le 8 mai 1945, le chancelier Willy Brandt et le premier ministre de l'URSS, Alexis Kossyguine, signaient un traité de « renonciation à la force et de coopération » normalisant les relations germano-soviétiques. Ce traité-cadre ouvrait la porte – dans la perspective de l'*Ostpolitik* – à la normalisation des rapports de la RFA avec tous les États socialistes est-européens : avec la Pologne, traité de Varsovie du 7 décembre 1970 ; avec la RDA, traité fondamental de Berlin-Est du 21 décembre 1972 ; avec la Tchécoslovaquie, traité de Prague du 11 décembre 1973 ; sans oublier les conventions interallemandes de décembre 1971, signées en application de l'Accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971¹. « Normaliser », dit le dictionnaire, c'est faire devenir ou redevenir normal ce qui auparavant avait un caractère anormal, exceptionnel ou extraordinaire. Dans cette optique, l'aspect politique de la réconciliation du couple RFA-URSS est plus important que l'aspect spécifiquement juridique. Il en va de même pour le binôme Chine-Japon.

En Asie, la signature entre Pékin et Tokyo d'un « traité de paix et d'amitié » est plus spectaculaire et plus significative encore diplomatiquement, stratégiquement et économiquement. Parce qu'il n'était pas évident que le Japon, bon gré mal gré, après des hésitations cruelles, choisisse finalement – de préférence à la puissance soviétique qui n'est asiatique que par son extension monumentale – la puissance géographiquement asiatique. Quoi qu'il en soit, le fait brut est le suivant : trente-trois ans après l'atomisation d'Hiroshima et de Nagasaki, les 6 et 9 août 1945, l'ex-Empire du Milieu et du Soleil Levant, « désireux de consolider et de développer les relations de paix et d'amitié entre les deux pays », se réconciliaient solennellement en signant le Traité du 12 août 1978², au nom de la *Realpolitik* et des intérêts bien compris des deux hautes parties contractantes.

Il existe un parallélisme frappant entre l'évolution de la situation en Europe et l'évolution des rapports de force en Asie. L'impérialisme allemand et le militarisme japonais, alliés au fascisme italien, sont à l'origine de la Deuxième Guerre mondiale. Pour Berlin comme pour Tokyo, 1945 est l'« année zéro ». Les deux principaux vaincus subiront l'occupation des vainqueurs. À partir de 1947, la « Guerre froide » entre les deux superpuissances bloquera durablement la conclusion d'un traité de paix avec l'Allemagne et celle d'un traité de paix soviéto-japonais et sino-japonais. Il faudra attendre que la « négociation » remplace la « confrontation » – grâce à la politique de détente Est-Ouest – pour assister au double rendez-vous historique germano-soviétique et sino-japonais du 12 août. Entre-temps, ceux que l'on appelait auparavant les « Prussiens d'Asie » et les « Prussiens d'Europe » auront conquis respectivement le troisième et le quatrième

1. Sur tous ces points, consulter nos articles parus dans cette même revue : *Revue générale de droit international public* (ci-après, *R.G.D.I.P.*), avril-juin 1972, n° 2 ; avril-juin 1973, n° 2 ; juillet-septembre 1974, n° 3.
2. *La Documentation française* a publié le traité dans la série « Documents d'Actualité Internationale » (ci-après, *D.A.I.*), n° 41, 14 octobre 1978 ; *Pékin Information* également, le 21 août 1978, pp. 7-8.

rang économique mondial, immédiatement derrière les États-Unis d'Amérique et l'Union soviétique. Aujourd'hui, ces deux « géants économiques » sont en passe de devenir « deux géants politiques », après avoir été longtemps des « nains politiques » sagement alignés sur la superpuissance protectrice commune : Washington.

Mais si les traités germano-soviétique et sino-japonais ont plus d'un point en commun, ils n'ont cependant ni le même contenu ni la même portée parce qu'ils ne se situent pas sur le même plan diplomatico-stratégique.

La normalisation des rapports entre la RFA et l'URSS affectait le conflit Est-Ouest, la rivalité soviéto-américaine et la division de l'Europe. Elle entérinait en droit le *statu quo* politico-territorial issu des accords de Yalta et de Potsdam. Le traité du 12 août 1970 cristallisait juridiquement la division de l'Allemagne et avait un effet stabilisateur. Bref, il constituait le point d'arrivée de la guerre froide.

Inversement, la réconciliation entre la Chine et le Japon concerne le conflit Nord-Sud, la rivalité sino-soviétique³ et l'avenir de l'Asie tout entière. Elle traduit moins la portée en puissance du Japon que le « réveil » de la Chine communiste peuplée de près d'un milliard d'hommes. Le traité du 12 août est le produit du grand schisme entre les deux Mecques du mouvement communiste international. Il a une portée planétaire et un effet déstabilisateur. Il déplace vers l'Extrême-Orient le centre de gravité des rapports de force mondiaux. Ce court document juridique en cinq articles seulement renferme la dynamique d'un « nouvel ordre politique international » (N.O.P.I.) qui accompagnera nécessairement le « nouvel ordre économique international » (N.O.E.I.) en gestation depuis la révolution pétrolière de l'automne 1973⁴. À ce titre, il constitue le point d'arrivée de la guerre froide sino-soviétique et le point de départ de la détente sino-américaine.

Dans l'une de ses plus fameuses conférences de presse, celle du 31 janvier 1964 annonçant la reconnaissance de la République populaire de Chine par la France, le général de Gaulle avait admirablement anticipé sur l'événement :

La Chine, un grand peuple, le plus nombreux de la terre (...); un très vaste pays géographiquement compact quoique sans unité, étendu depuis l'Asie mineure et les marches de l'Europe jusqu'à la rive immense du Pacifique, et depuis les glaces sibériennes jusqu'aux régions tropicales des Indes et du Tonkin; un État plus ancien que l'Histoire, constamment résolu à l'indépendance, s'efforçant sans relâche à la centralisation, replié d'instinct sur lui-même et dédaigneux des étrangers, mais conscient et orgueilleux d'une immuable pérennité, telle est la Chine de toujours (...).

3. Voir ici les deux ouvrages de F. FEJTÖ, *La fin d'une hégémonie (1950-1957)*, Paris, Librairie Plon, 1964; et *Le conflit (1958-1965)*, Paris, Plon, 1966.

4. Cf. notre étude : « Vers l'établissement d'un Nouvel ordre économique international », dans *La Documentation française*, N.E.D., n° 4412-4413-4414, 23 septembre 1977.

Il est vrai que la Russie soviétique a, tout d'abord, prêté à la Chine un assez large concours... C'était le temps où le Kremlin, utilisant, là comme ailleurs, sa rigoureuse prépondérance à l'intérieur de l'Église communiste pour soutenir la la suprématie de la Russie... comptait garder la Chine sous sa coupe et, par elle, dominer l'Asie. Mais l'illusion s'est dissipée... Sous un manteau chaque jour plus déchiré, apparaît l'inévitable différence des politiques nationales. Le moins qu'on puisse dire à ce sujet, c'est qu'en Asie, où la frontière entre les deux États, depuis l'Indou-Kouch jusqu'à Vladivostok, est la plus longue qui existe au monde, l'intérêt de la Russie, qui conserve et qui maintient, et celui de la Chine, qui a besoin de croître et de prendre, ne sauraient être confondus ⁵.

Pour bien comprendre le nouveau cours des relations sino-japonaises, nous étudierons d'abord le contexte historique du « Traité de paix et d'amitié » signé dans la capitale chinoise le 12 août 1978 ; puis, nous retracerons brièvement la genèse diplomatique de ce texte capital pour la restructuration multipolaire du nouveau système international qui se cherche ; enfin, nous nous interrogerons sur l'originalité et la portée de l'Accord. Grâce à ce triple éclairage, nous mesurerons mieux la signification profonde de ce qu'il convient déjà d'appeler – avec Tibor Mende ⁶ – un « rendez-vous historique ». Même si les revirements tactiques les plus inattendus ne sont jamais à exclure, comme l'a prouvé l'incroyable pacte germano-soviétique du 23 août 1939...

I – LE CONTEXTE HISTORIQUE DU TRAITÉ SINO-JAPONAIS

Le Japon moderne a cent ans. Sa transformation commence en 1868 avec l'arrivée au pouvoir de l'empereur Meiji (l'« ère des lumières »). L'Empire du Soleil Levant se met à l'école de l'Occident mais pour résister à l'Europe et pour rester mieux japonais. La Chine moderne a vingt ans. Jusqu'en 1949, l'Empire du Milieu demeure une société féodale, fermée, divisée et livrée aux « seigneurs de la guerre ». La victoire des communistes de Mao Tsé-toung sur les nationalistes de Tchang Kaï-chek va permettre à la nouvelle République populaire de faire sa révolution politique, économique et sociale. Avec quatre-vingts ans de retard sur son voisin...

Ces deux États asiatiques, ces deux peuples de race jaune possèdent en commun un assez large patrimoine ethnique, culturel, religieux et linguistique. Malgré ce fonds commun de civilisation, l'histoire du Japon et de la Chine a été marquée par une constante rivalité. Elle a pour origine, non seulement des conflits nationaux et territoriaux, mais aussi l'affrontement de deux sociétés différentes. Cette opposition politique et militaire a atteint son paroxysme, au cours des cent dernières années, où Pékin et Tokyo ont été, de fait, en état de conflit quasi permanent. Avant 1939, la question d'Extrême-Orient est dominée par l'expansion

5. Cf. *Discours et messages : Pour l'effort (1962-1965)*, Paris, Plon, 1970, pp. 178-179. Voir aussi la conférence de presse du 10 janvier 1959, tome III des *Discours et messages*, p. 130, qui prophétise clairement le conflit entre Moscou et Pékin.

6. Cf. *Soleils levants, le Japon et la Chine*, Paris, Seuil, 1974.

du Japon et la faiblesse de la Chine incapable de faire face à la montée des impérialismes. À la faveur de la Deuxième Guerre mondiale, Tokyo réussit à créer un « nouvel ordre japonais » en Asie, mais celui-ci s'effondre en 1945 devant la coalition des Nations unies. À la sortie de la guerre, la question d'Extrême-Orient cède la place au problème de la normalisation des rapports entre les vainqueurs et le vaincu japonais.

C'est dans cet environnement historique que s'inscrit le Traité du 12 août 1978. Il n'est pas question ici de retracer l'ensemble des relations internationales qui ont affecté les rapports sino-japonais depuis un siècle, mais seulement de souligner – à grands traits – le poids de l'Histoire la plus récente dans le contentieux qui a opposé les deux grands de l'Asie d'aujourd'hui⁷.

A – La question d'Extrême-Orient avant 1939

L'occidentalisation du Japon, à l'ère du Meiji, le transforme rapidement en grande puissance insulaire. Il se dote de structures politiques et économiques modernes en faisant appel aux techniques étrangères. Sa prospérité entraîne une croissance démographique⁸ qui va servir son expansionnisme militaire. Celui-ci s'effectue en deux grandes étapes : au début du XX^e siècle d'abord, après la crise de 1929 ensuite.

La première épreuve de force conduit à la guerre sino-japonaise de 1894–1895 et à la guerre russo-japonaise de 1904–1905.

Sous prétexte de défendre les intérêts japonais en Corée, Tokyo ouvre les hostilités avec la Chine. Le Japon attaque et s'empare de Formose ; sur le continent, il débarque des troupes à Port-Arthur et dans le Chan-toung. La Chine, trop faible pour résister, est vaincue. Elle signe la paix en 1895 à Shimonoseki. En vertu de ce traité, elle cède Formose et Port-Arthur au Japon et reconnaît l'indépendance de la Corée. Mais effrayées par l'expansion de Tokyo, les puissances occidentales – la Russie, la France et l'Allemagne – interviennent et contraignent le Japon à abandonner Port-Arthur en novembre 1895. La guerre russo-japonaise est précédée d'une intense préparation militaire et diplomatique. Le vainqueur de la Chine est ulcéré de voir Port-Arthur occupé par les Russes et considère l'empire tsariste comme son véritable adversaire en Asie. En 1902, Tokyo signe un traité d'alliance avec Londres, l'Angleterre entendant contenir la pénétration de la Russie en Extrême-Orient.

Le gouvernement russe se prépare lui-même à l'affrontement. Il a lieu le 7 février 1904 sans déclaration de guerre⁹. Les Japonais lancent un raid naval sur

7. Sur la Chine, nous recommanderons au lecteur l'excellent ouvrage d'Alain PEYREFITTE, *Quand la Chine s'éveillera...*, Paris, Fayard, 1973 ; sur le Japon, outre les études de Tibor MENDE, on se reportera au livre de Robert GUILLAIN, *Japon, troisième Grand*, Paris, Seuil, 1969.

8. La population japonaise passe de 27 millions d'habitants en 1846 à 47 millions en 1905.

9. L'attaque de Pearl Harbour sur la flotte américaine, le 7 décembre 1941, se produit dans les mêmes conditions ; l'agression contre la Chine, le 27 juillet 1937 aussi.

Port-Arthur, débarquent, s'emparent de la presqu'île du Liao-toung et font le siège de Moukden (février-mars 1905). Sur mer, l'escadre russe de la Baltique vient se faire tailler en pièces, après un voyage épuisant, aux îles Tsoushima, par l'amiral Togo, le 27 mai 1905. La victoire japonaise, totalement inattendue, crée la stupeur en Occident. Elle oblige la Russie, gênée par l'éloignement et paralysée par les troubles intérieurs de la révolution de 1905, à signer la paix de Portsmouth. Le traité russo-japonais du 5 septembre 1905 donne à Tokyo la souveraineté sur le sud de Sakhaline, Port-Arthur et le chemin de fer de Mandchourie. La péninsule de la Corée est placée sous son protectorat, puis annexée en 1910.

Désormais solidement implanté sur le continent, le Japon va utiliser ces conquêtes comme des bases de départ pour de nouvelles annexions en Chine. Ses visées impérialistes se précisent aussitôt après la défaite russe de 1905 : exploitation économique de Formose, de la Corée, de la Mandchourie ; pénétration industrielle, commerciale et financière en Chine et prises des possessions allemandes. En résumé, l'expansion japonaise, devenue une nécessité pour un pays tragiquement surpeuplé et qui ne peut nourrir sa population qu'en exportant à outrance, porte déjà en germe tous les conflits futurs. Face à son ennemi chinois, véritable colonie d'exploitation de l'Europe, Tokyo fait figure – en 1914 – d'« Angleterre de l'Asie »¹⁰.

Après la Première Guerre mondiale, l'Extrême-Orient est en pleine évolution. Le Japon a profité du conflit pour améliorer sa position. Au traité de Versailles, il se fait reconnaître une partie de ses nouvelles acquisitions, mais doit restituer Vladivostok. Puis, progressivement, il se sépare de ses alliés auxquels il reproche successivement :

- la conférence de Washington et le traité sur la limitation des armements navals signé, le 6 février 1922, par les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon, la France et l'Italie. Ce traité dit des « cinq puissances », conclu pour une durée de quinze ans, fixait les proportions de navires de ligne de chacun des signataires¹¹ ;
- le traité des « neuf puissances », signé le 6 février 1922, qui obligeait le Japon à « respecter la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale et administrative de la Chine »¹² ;
- les mesures douanières de protection prises contre les produits japonais fabriqués à bas prix ;
- enfin, les lois de restriction de l'immigration votées par le Congrès des États-Unis ; de fait, la situation démographique japonaise est difficile : la

10. La proclamation de la République en Chine, après la révolution de 1911, et l'élection à la présidence de Sun Yat-sen, fondateur en 1905 du Kuo-Min-Tang, ne changent pas fondamentalement les données de la situation du pays.

11. Ce traité figure dans le tome I, de C. A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, p. 68, Paris, Éditions Montchrétien, 1971.

12. Sur la Conférence de Washington, consulter le livre de J. B. DUROSELLE, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, chapitre IV, Paris, Dalloz, 1974, pp. 105-111.

population, qui atteignait 47 millions d'habitants en 1905, franchit la barre des 72 millions en 1938.

La Chine, elle, continue à se débattre dans des difficultés intérieures insurmontables. Sous la conduite de Sun Yat-sen (1916–1925) et de Tchang Kaï-chek, le Kuo-Min-Tang s'efforce de moderniser et d'unifier le pays. Mais le développement du parti communiste, sous la direction de Mao Tsé-toung, ne tarde pas à ouvrir la période des guerres civiles avec le parti nationaliste ¹³.

La deuxième étape de l'expansion japonaise en direction de la Chine commence après la crise économique mondiale de 1929.

Le grand capitalisme et la caste militaire, qui dominent le gouvernement de Tokyo, poussent le Japon à la conquête de la Mandchourie. L'assassinat d'un officier japonais près de Moukden, le 27 juillet 1931, fournit le prétexte adéquat. La province est rapidement conquise, proclamée indépendante sous le nom de Mandchoukouo et remise, le 9 mars 1932, au prince Pou-Yi. En réalité, cet « État-fantôme », souverain fictivement, était un véritable protectorat japonais. La Société des Nations protesta verbalement. Elle envoya une commission d'enquête présidée par Lord Lytton. Pour toute réponse, Tokyo annonça, le 27 mars 1933, qu'il quittait la S.D.N. Le coup de force avait parfaitement réussi, malgré les protestations de la communauté internationale et, notamment, celles du secrétaire d'État américain, Stimson, qui avait averti que les États-Unis ne reconnaîtraient pas les modifications territoriales opérées par la force (« Doctrine Stimson » ou « Doctrine Hoover » du 7 janvier 1932) ¹⁴.

La course aux armements navals et terrestres prépare une nouvelle agression. Sur le plan naval, le Japon était signataire des accords de Washington (1922) et de Londres (1930). Devant l'impossibilité d'obtenir la parité navale avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, les deux traités sont dénoncés le 18 septembre 1934. Une fois de plus, les circonstances servent le gouvernement japonais. Les grandes puissances sont occupées par la guerre d'Espagne et divisées en deux blocs hostiles depuis la constitution de l'axe Rome–Berlin du 1^{er} novembre 1936. En outre, l'Allemagne a signé avec le Japon le pacte antibolcheviste ou anti-Komintern du 25 novembre 1936 ¹⁵.

Les hostilités s'engagent le 27 juillet 1937, sans déclaration de guerre. L'attaque de la Chine – selon les plans japonais – prélude à la mainmise sur

13. La Chine était partagée entre deux gouvernements, celui de Pékin, seul reconnu par les puissances étrangères, et celui du sud, dominé par le parti nationaliste. Les deux gouvernements étaient agités par des coups d'État incessants. En 1922 et 1923, l'Urss envoya deux missions en Chine du Sud, l'une dirigée par Joffe, l'autre par Borodine ; elle occupa la Mongolie extérieure et la transforma en 1924 en République populaire. L'influence russe s'exerça jusqu'en 1926 ; après la mort de Sun Yat-sen, Tchang Kaï-chek s'éloigna des Soviétiques et réprima sauvagement en 1927 un soulèvement communiste à Canton.

14. Cf. C. A. COLLIARD et A. MANIN, *op. cit.*, p. 82.

15. Cf. COLLIARD et MANIN, *op. cit.*, p. 122, tome II.

toute l'Asie du Sud-Est (ce qui sera tenté en 1941). La guerre est victorieuse. La Chine du Nord est conquise assez vite ainsi que les côtes du centre et la région de Canton. En 1939, le Japon s'est emparé des plus grandes villes ; il tient aussi les provinces les plus riches. Mais ce n'est pas une victoire totale ; la résistance chinoise continue dans le sud avec Tchang Kaï-chek qui reçoit l'aide militaire des démocraties occidentales et de l'URSS. Elle durera jusqu'en 1945 ¹⁶. En septembre 1939, la guerre éclate en Europe.

Le 27 septembre 1940, les trois puissances de l'Axe signent, à Berlin, un pacte tripartite. Par l'article 1 du traité, le Japon reconnaissait le droit de l'Allemagne et de l'Italie à diriger l'établissement d'un « nouvel ordre » en Europe. Réciproquement, l'Allemagne et l'Italie reconnaissaient dans l'article 2 que le Japon dirigerait l'établissement d'un « nouvel ordre » en Asie orientale. Les trois États coopéreraient, pour y aboutir, par tous les moyens politiques, économiques, et même militaires si l'un des trois était attaqué par une puissance non impliquée à présent dans la guerre européenne, ou dans le conflit sino-japonais (article 3). Enfin, Berlin, Rome et Tokyo déclaraient que ce traité n'affecterait pas le statut politique existant entre chacune des parties contractantes et l'URSS (article 5). Une procédure de consultation était prévue pour déterminer les conditions d'application de l'article 3 ¹⁷. Comme le note justement M. Duroselle, contrairement au pacte anti-*Komintern*, le pacte tripartite n'était donc plus dirigé contre l'Union soviétique, mais contre les États-Unis, arbitres de la situation dans le Pacifique comme en Europe.

La double agression allemande, en juin 1941, contre l'URSS et japonaise contre l'Amérique, en décembre 1941, donne au conflit de 1939 une dimension planétaire.

B – Les décisions prises par les Grands pendant la guerre à propos du Japon

Face aux puissances de l'Axe, les Alliés s'efforcent de coordonner leur stratégie diplomatico-militaire et posent des jalons pour régler le sort du Japon après la victoire commune sur l'Empire du Soleil Levant. Les conférences du Caire, de Téhéran et de Yalta méritent une attention spéciale ¹⁸.

En se rendant au sommet anglo-américano-soviétique de Téhéran le 27 novembre 1943, Roosevelt et Churchill devaient rencontrer Tchang Kaï-chek au Caire. À l'issue de ces entretiens fut publiée, le 1^{er} décembre 1943, une importante déclaration des trois chefs de gouvernement qui devait servir de base aux développements futurs de la situation en Extrême-Orient. Les buts de guerre des trois États alliés seraient de « punir l'agression du Japon ». Celui-ci devrait abandonner

16. Sur le déroulement des opérations entre 1937 et 1945, voir J. B. DUROSELLE, les chapitres VI et VII de son *Histoire diplomatique...*

17. Voir le traité dans COLLIARD et MANIN, tome II, p. 166.

18. Voir les accords de Téhéran et de Yalta dans COLLIARD et MANIN, tome I, pp. 85 et 117.

les anciens archipels allemands conquis en 1914, et la Corée qui deviendrait « libre et indépendante ». D'autre part, seraient restitués à la Chine tous les territoires qui lui avaient été arrachés, notamment Formose, les îles Pescadores et la Mandchourie.

À la conférence de Téhéran, Roosevelt, Churchill et Staline évoquèrent tous les problèmes politiques et militaires : la question du débarquement anglo-saxon, le sort de l'Allemagne, celui du Japon, la création de l'Organisation des Nations unies. Mais on renvoya les principales décisions à plus tard.

Elles seront prises à la célèbre conférence de Yalta qui se réunit en Crimée du 4 au 11 février 1945. En ce qui concerne le Japon, la question cruciale était de savoir si l'URSS interviendrait après la capitulation allemande et, si oui, à quel prix ? Le président Roosevelt insista énormément auprès du maréchal Staline pour que la Russie soviétique promît d'entrer en guerre. En effet, les États-Unis se préparaient à une lutte armée longue et coûteuse en vies humaines parce qu'ils ignoraient encore si la bombe atomique serait opérationnelle en temps utile.

Les Russes donnèrent leur accord pour s'engager militairement dans le conflit japonais, deux ou trois mois après la capitulation de l'Allemagne. Les conditions posées par le Kremlin étaient simples : récupérer tous les droits qu'il avait perdus en 1905. Ceci impliquait le contrôle des chemins de fer de Mandchourie, la restitution de la base de Port-Arthur, la cession du sud de l'île de Sakhaline et de l'archipel des Kouriles ¹⁹.

Le 26 juillet, à Potsdam, les États-Unis, l'Angleterre et la Chine adressaient un ultimatum au Japon, lui demandant de capituler sans conditions. Tokyo ne connaissait pas naturellement l'accord secret de Yalta. Deux événements vont précipiter la fin des hostilités : d'une part, l'atomisation d'Hiroshima, le 6 août 1945, et de Nagasaki, le 9 août ; d'autre part, l'entrée en guerre de l'URSS le 8 août, soit trois mois jour pour jour après l'effondrement du III^e Reich.

Le 10 août, la radio de Tokyo annonçait que le Japon était prêt à capituler ; le 14 août, le Mikado donnait l'ordre de cesser le feu ; le 2 septembre 1945 enfin, à bord du cuirassé *Missouri*, les délégués japonais rencontraient le général MacArthur pour signer l'acte de reddition sans conditions.

Ainsi prenait fin une politique d'agression commencée le 27 juillet 1937. MacArthur, nommé commandant suprême au nom des puissances alliées, occupait immédiatement le pays vaincu. La politique américaine définie par le président Truman comprenait un plan en quatre points :

- la démocratisation et la démilitarisation du Japon ;
- la destruction des grands trusts familiaux (décartellisation) ;
- le prélèvement des réparations ;
- l'organisation de l'occupation.

19. Le *statu quo* serait préservé en Mongolie extérieure.

En ce qui concerne l'exécution des clauses de la reddition et le contrôle du Japon, la conférence des ministres des Affaires étrangères des trois Grands – États-Unis, URSS, Grande-Bretagne – qui se tint à Moscou du 16 au 26 décembre 1945²⁰, arrêta – avec la participation de la Chine – la procédure suivante. Il fut décidé de créer :

– Un « Conseil allié pour le Japon » siégeant à Tokyo, sous la présidence de MacArthur ou de son adjoint et comprenant trois autres membres : un Soviétique, un Chinois et un représentant commun pour le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde. Aux termes du paragraphe 1 de cet accord, la mission du Conseil était de servir d'organisme consultatif auprès du commandant suprême. Mais le paragraphe 5 précisait explicitement que « dans tous les cas, les décisions seraient prises par le commandant suprême qui est la seule autorité d'exécution des Puissances alliées au Japon ». Si toutefois la situation le permettait, il entrerait en consultation avec le Conseil avant de « donner ses ordres pour les questions d'importance ». En d'autres termes, Washington, par l'intermédiaire de MacArthur, avait les mains libres pour prendre en charge l'administration et le sort du Japon. La solution tranchait radicalement avec celle qui avait été retenue pour l'autre grand vaincu, l'Allemagne ;

– Une « Commission pour l'Extrême-Orient » siégeant tantôt à Washington, tantôt à Tokyo. Elle était dotée, comme l'organe précédent, d'un simple pouvoir consultatif mais sa composition était plus large. Elle regroupait onze États : États-Unis, URSS, Grande-Bretagne, France, Inde, Chine, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie, Philippines et Pays-Bas.

À propos de la Chine, les trois ministres des Affaires étrangères affirmaient leur accord sur la « nécessité d'une Chine unifiée et démocratique sous un gouvernement national, et pour la cessation des troubles civils ». Ils se déclaraient favorables aussi à une « politique de non-intervention » dans les affaires intérieures chinoises. Enfin, les ministres américain et soviétique, Byrnes et Molotov, convenaient de retirer leurs forces armées de Chine dès qu'ils le pourraient sans « renoncer à leurs obligations et responsabilités ». Le Japon subit les amputations territoriales prévues aux Conférences du Caire (1943) et de Yalta (1945) : la Chine réoccupa la Mandchourie et l'île de Formose ; l'URSS récupéra les territoires perdus en 1905. Quant à la Corée, la conférence de Moscou avait décidé de la rétablir comme État indépendant avec un gouvernement démocratique. Pour faciliter sa formation, une Commission mixte soviéto-américaine était créée en vue d'élaborer les « mesures appropriées » préliminaires. Le Japon perdit encore une partie des îles Riou-Kiou et les archipels des Carolines, Mariannes, Marshall et Palaos, qu'il avait conquis sur l'Allemagne en août 1914 et reçus en mandat de la Société des Nations.

Mais l'armistice n'est pas la paix. Après la défaite de 1945, la tâche la plus difficile était de procéder à la normalisation des rapports entre les vainqueurs et le vaincu. C'est ce que nous allons examiner maintenant.

20. Cf. COLLIARD et MANIN, tome I, pp. 166-167.

C – La négociation du traité de paix de San Francisco et la normalisation des rapports soviéto-japonais

De 1945 à 1947, la tension ne cesse de monter au sein du « Conseil allié pour le Japon » entre le représentant soviétique, le général Derevyanko, et le délégué américain, George Acheson. L'URSS reprochait aux États-Unis la politique impériale de MacArthur, dont les décisions unilatérales réduisaient à néant le rôle du Conseil.

La « guerre froide » qui se développait en Europe centrale et orientale, en Allemagne et à Berlin avait des prolongements en Asie. En juillet 1947²¹, le gouvernement de Washington fait une première tentative pour réunir une conférence de paix sur le Japon. Elle échoue pour deux séries de raisons. D'une part, la Chine nationaliste, aux prises avec les communistes maoïstes, y est hostile ; d'autre part, il y a désaccord sur la procédure de négociation du traité. Les États-Unis proposaient de confier ce travail aux onze États-membres de la « Commission d'Extrême-Orient », celle-ci statuant à la majorité des deux tiers. L'URSS, elle, désirait confier cette mission au Conseil des ministres des Affaires étrangères, prenant ses décisions à l'unanimité, donc avec un droit de veto pour le Kremlin.

Après la défaite et le repliement sur Formose de Tchang Kaï-chek, la victoire de Mao Tsé-toung sur le continent, en 1949, fait prendre conscience aux États-Unis de l'importance stratégique (et politique) du Japon sur l'échiquier international asiatique. Le général MacArthur assouplit sa politique d'occupation. Le projet d'un traité de paix, avec ou sans l'accord de l'URSS, est relancé, d'autant plus qu'il était ardemment souhaité par le gouvernement de Tokyo qui y voyait le moyen de retrouver la souveraineté, l'égalité et la liberté.

La guerre de Corée, qui éclate le 25 juin 1950, va précipiter les événements²². Les Américains utilisent le Japon comme base avancée de leur corps expéditionnaire et prennent acte de la remarquable loyauté japonaise à l'égard de l'occupant. Au début de 1951, John Foster Dulles, conseiller républicain du Département d'État, se rend à Tokyo pour s'entretenir avec le premier ministre Yoshida. Puis, de là, il visite Canberra et Wellington, et après ces consultations politiques, il suggère la signature d'un « pacte du Pacifique » entre les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le but de ce traité, signé le 1^{er} septembre 1951 (*ANZUS*), était de garantir ces deux pays contre une éventuelle résurrection du militarisme japonais.

Le 20 juillet 1951, les États-Unis convoquent une Conférence à San Francisco consacrée à l'élaboration d'un traité de paix avec le Japon. Une cinquantaine

21. La doctrine Truman est formulée le 12 mars et le Plan Marshall proposé le 5 juin 1947.

22. À partir du mois d'octobre, des « volontaires chinois » participeront au conflit. Le 20 janvier 1951, en l'absence de l'URSS, le Conseil de sécurité vote une résolution condamnant la République populaire comme agresseur. Le 18 mai 1951, l'Assemblée de l'ONU décide un embargo sur les produits stratégiques à destination de la Chine maoïste. L'armistice sera signé le 17 juin 1953 à Panmunjon.

d'États, dont l'Union soviétique, acceptent d'y participer, mais trois refusent : la Birmanie, l'Inde et la Yougoslavie. La Chine, non reconnue par Washington, n'avait pas été invitée ; le 15 août, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Pékin, Chou En-laï, publiait une déclaration dans laquelle il condamnait le projet de traité. Celui-ci était contraire aux accords internationaux parce qu'il supprimait les réparations et transformait le Japon en « véritable colonie américaine ». La Grande-Bretagne acceptait de patronner le projet américain ²³.

La Conférence siégea du 4 au 7 septembre 1951. Sur les cinquante-deux nations présentes, quarante-neuf signèrent le traité de paix du 8 septembre ²⁴, l'URSS, la Pologne et la Tchécoslovaquie refusèrent par solidarité avec la Chine. Pour les États socialistes, le traité de San Francisco était « nul et non avenue ».

Juridiquement, le traité mettait fin à l'état de guerre entre chacune des Puissances alliées et le Japon, et celles-ci reconnaissaient la pleine souveraineté du peuple japonais (article 1). Les clauses territoriales correspondaient aux décisions arrêtées pendant le conflit (articles 2 à 4) ; sur le plan des réparations, l'article 14 en posait bien le principe, mais renvoyait la question à des règlements bilatéraux en raison des difficultés actuelles de l'économie japonaise. Le statut d'occupation était abrogé et les troupes étrangères seraient retirées au plus tard dans un délai de quatre-vingt-dix jours, sauf conclusion d'accords spéciaux à ce sujet. Sur le plan de la sécurité (articles 5 et 6), les clauses militaires étaient remarquablement absentes, mais le Japon acceptait les obligations de l'article 2 de la Charte de l'ONU et les États alliés lui reconnaissaient le droit naturel de légitime défense individuelle ou collective visé à l'article 51. En vertu de ce droit, quelques heures après la fin de la Conférence, il concluait un traité de sécurité bilatéral avec les États-Unis ²⁵. En effet, l'article 9 de sa Constitution ne permettait pas au Japon d'assurer lui-même sa propre défense, d'où la demande faite aux États-Unis de maintenir des forces armées sur son territoire. Le traité de sécurité du 8 septembre 1951 complétait stratégiquement le Pacte de l'ANZUS (1^{er} septembre) et l'accord de défense mutuelle avec les Philippines signé le 30 août ²⁶.

La Conférence de San Francisco ne réglait pas le problème des rapports nippo-soviétiques et sino-japonais. En ce qui concerne la Chine, ni Formose ni Pékin n'avaient été invités. Comme la Chine de Mao était devenue l'ennemie du

23. DUROSELLE, *op. cit.*, p. 560.

24. Cf. COLLIARD et MANIN, tome I : *Afrique-Amérique-Asie*, p. 1075. Pour un commentaire plus détaillé, consulter : Gilbert TIXIER, « Le traité de paix avec le Japon », dans *R.G.D.I.P.* 1954, p. 325, et Lazare FOCSANEANU, « Les traités de paix du Japon », dans *l'Annuaire français de droit international* (ci-après *A.F.D.I.*), 1960, p. 256. Voir, sur le plan diplomatique, l'ouvrage de J. B. DUROSELLE, pp. 558-561, et le tome II, *Histoire de la Guerre froide*, d'A. FONTAINE, p. 43.

25. COLLIARD, *op. cit.*, p. 1081.

26. La pactomanie américaine se poursuivit par la conclusion d'un traité de défense avec la Corée, le 1^{er} octobre 1953 ; avec le Pakistan, le 19 mai 1954 ; avec Formose, le 2 décembre 1954 ; le 8 septembre 1954 avec le traité de Manille créant l'OTASE.

Japon pro-américain, le gouvernement Yoshida décida d'engager des négociations avec Formose en vue d'un traité de paix séparé. Celui-ci fut signé le 28 avril 1952. Cependant, malgré l'absence de relations diplomatiques avec Pékin, Tokyo concluait avec la Chine communiste un premier accord commercial le 4 mai 1955.

La question de la normalisation des rapports entre l'URSS et le Japon trouva un début de règlement dans une « Déclaration commune » signée à Moscou, le 19 octobre 1956²⁷.

La détente entre les deux États commença peu après la mort de Staline (5 mars 1953) avec les pourparlers tenus à Londres en 1955. Mais le désaccord sur certaines îles Kouriles bloqua la négociation qui reprit en juillet 1956 à Moscou pour aboutir au compromis du 19 octobre 1956.

La « Déclaration commune » en dix points équivaut à un quasi-traité bilatéral de coexistence pacifique, à un *modus vivendi* qui prévoit – selon le paragraphe 9 – que les deux capitales « poursuivront les négociations relatives à la conclusion d'un traité de paix ». Ce n'est qu'après sa signature que l'URSS acceptera de remettre au Japon les îles Habomai et l'île de Sikotan.

L'accord met fin à l'état de guerre, mentionne le rétablissement des relations diplomatiques et consulaires et fait référence aux principes de la Charte des Nations unies (paragraphe 1, 2, 3). Dans leurs relations mutuelles de bon voisinage, les deux parties s'engagent notamment à :

- résoudre pacifiquement leurs litiges internationaux ;
- ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ;
- ne pas intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures de chacun pour quelque motif que ce soit, de caractère économique, politique ou idéologique.

Elles confirment que les deux États ont le « droit inaliénable » à la défense individuelle ou collective. L'URSS appuiera la demande d'admission du Japon comme membre de l'ONU (paragraphe 4). Tous les citoyens japonais condamnés en Union soviétique seront libérés et rapatriés dès l'entrée en vigueur de la Déclaration. Pour liquider les séquelles de la guerre, Moscou renonce à exiger des réparations de la part du Japon et les deux États abandonnent toutes prétentions l'un contre l'autre résultant de la défaite du 2 septembre 1945 (paragraphe

27. Cf. COLLIARD, *op. cit.*, p. 1141. D'une part, le paragraphe 10 dispose qu'elle sera soumise à ratification et qu'elle entrera en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification, l'échange devant avoir lieu dans les plus brefs délais possibles à Tokyo. D'autre part, cette Déclaration commune établit un lien juridique avec les accords signés à Moscou le 14 mai 1956 – l'un relatif à la coopération pour le sauvetage des naufragés, l'autre concernant la pêche hauturière dans la partie nord-ouest de l'océan Pacifique – ; la mise en application de la première entraîne celle des autres (paragraphe 8).

6). Enfin, les deux parties conviennent d'engager des pourparlers pour la conclusion de traités ou accords en vue de « faire reposer leurs relations dans le domaine commercial et de la navigation maritime sur une base solide et amicale » (paragraphe 7).

Si plusieurs problèmes restaient en suspens entre Tokyo et Moscou (îles Kouriles, questions maritimes, pêche), Japonais et Soviétiques avaient néanmoins accompli un grand pas en direction de la paix.

Autrement délicate était la normalisation des rapports sino-japonais. Outre les pesanteurs du contexte historique que nous venons de retracer, cette normalisation était politiquement tributaire de l'évolution des relations sino-soviétiques et surtout des relations sino-américaines. L'allié privilégié des États-Unis en Asie pouvait difficilement envisager de renouer avec Pékin aussi longtemps que Washington ne modifiait pas sa diplomatie envers la Chine de Mao. Or cette ouverture impliquait à l'évidence un changement dans les rapports Est-Ouest, c'est-à-dire le passage d'un système bipolaire rigide à un système multipolaire souple. Cette mutation de la société internationale est à l'origine du traité du 12 août 1978.

II – LA GENÈSE DIPLOMATIQUE DU TRAITÉ SINO-JAPONAIS

De Yalta à la crise des missiles de Cuba, soit de 1945 à 1962, la Guerre froide figea les rapports entre les États capitalistes et les États socialistes. La politique des blocs triomphait en Europe et en Asie. La rivalité soviéto-américaine – sur le triple plan idéologique, politique et stratégique – donnait lieu à une confrontation planétaire qui se déroulait à l'ombre de l'arme thermonucléaire.

Américains et Soviétiques se faisaient la guerre par procuration ou États interposés en Corée, dans le Sud-Est asiatique, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord, au Congo. La bipolarisation des relations internationales symbolisait la division du Monde en deux camps : à l'Ouest, le camp occidental protégé militairement par les États-Unis (Pacte atlantique), à l'Est, le camp socialiste protégé par l'URSS (Pacte de Varsovie). Chaque superpuissance avait ses satellites, ses alliés, sa clientèle, sa sphère d'influence.

En Asie, l'équilibre diplomatico-stratégique de l'après-guerre reposait sur deux piliers : l'alliance sino-soviétique de 1950 et l'alliance américano-japonaise de 1951. La première avait été scellée par le traité d'amitié et d'assistance mutuelle conclu à Moscou, le 14 février 1950, par Staline et Mao Tsé-toung²⁸. Elle était valable pour trente ans. Son article 1 dispose :

Les H.P.C. s'engagent à entreprendre toutes les mesures indispensables et dispositions propres à prévenir la répétition de l'agression et de la violation de la

28. Cf. COLLIARD, *op. cit.*, tome I, *Afrique-Amérique-Asie*, p. 1056.

paix de la part du Japon ou de tout autre État qui, directement ou indirectement, se joindrait au Japon dans des actes d'agression.

Au cas où l'une des Parties contractantes serait l'objet d'une attaque de la part du Japon ou d'un État allié du Japon et se trouverait ainsi en état de guerre, l'autre Partie contractante apporterait immédiatement son aide militaire et autre par tous les moyens à sa disposition.

La seconde alliance, symétrique de la précédente, résultait du traité de sécurité signé le 8 septembre 1951 entre Washington et Tokyo. L'article 1 est formulé d'une façon plus vague, mais il est dirigé sans aucun doute contre le bloc sino-soviétique :

Le Japon accorde et les États-Unis acceptent le droit... de maintenir des forces de terre, de l'air et de mer des États-Unis au Japon et dans les parages du Japon. Ces forces pourront être utilisées pour contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales en Extrême-Orient, ainsi que de la sécurité du Japon contre toute attaque armée venant de l'extérieur.

La deuxième phrase de l'article a pour objet d'empêcher la déstabilisation du pays par la subversion communiste :

Ces forces pourront également être utilisées à la requête du Gouvernement japonais, pour aider à mettre fin à des émeutes et des troubles intérieurs au Japon causés à l'instigation ou par suite de l'intervention d'une ou plusieurs puissances étrangères ²⁹.

L'axe Washington-Tokyo équilibrait l'axe Moscou-Pékin. Et le système diplomatique de la Guerre froide bloquait tout rapprochement entre les éléments de ces deux couples de force. Deux événements majeurs vont bouleverser le jeu bipolaire : le conflit sino-soviétique et la crise de Cuba.

La rupture entre les deux capitales communistes intervient à la fin des années cinquante ³⁰. Elle est le produit d'un triple désaccord : d'abord une divergence idéologique, ensuite un contentieux frontalier et territorial, enfin une rivalité pour la direction du mouvement communiste international. Le schisme est consacré officiellement après le XXII^e Congrès du parti communiste de l'Union soviétique, en octobre 1961. Il ne fera que s'aggraver après l'affaire des fusées.

La crise de Cuba d'octobre 1962 met fin à la confrontation soviéto-américaine au moment précis où la guerre froide s'installe durablement dans les rapports sino-soviétiques. Le passage de l'affrontement Est-Ouest au système de la détente

29. L'accord du 8 septembre 1951 sera remplacé par le traité de sécurité et de coopération du 19 janvier 1960.

30. La tension soviéto-chinoise apparaît après la mort de Staline, au XX^e Congrès du P.C.U.S. La crise dans le détroit de Formose (1954-1955 ; 1958) ; le « grand bond en avant » et la création des « communes populaires » par Mao Tsé-toung en 1958 ; la dénonciation par l'URSS du traité nucléaire de 1957 ; le retrait des techniciens soviétiques et la crise de Cuba constituent les principales étapes de la rupture.

bouleverse les données de la politique internationale. La bipolarité cède la place à la multipolarité. Si l'URSS coopère avec l'Amérique, la Chine s'éloigne de l'Union soviétique, tandis que Washington se rapproche de Pékin et que Tokyo cherche tout naturellement à normaliser ses relations avec la Chine populaire. C'est le grand tournant des années 1971-1972. Le traité du 12 août 1978 couronnera ces manœuvres diplomatiques en établissant un nouvel ordre politique en Extrême-Orient.

A – Le rapprochement sino-américain : le voyage du président Nixon à Pékin

L'émergence de la Chine sur la scène internationale coïncide avec la « diplomatie du ping-pong » d'avril 1971. Avant cette date, Pékin se tient volontairement à l'écart du concert des nations. Certes, elle participe à la négociation de l'armistice coréen (juin 1953), assiste à la conférence afro-asiatique de Bandoeng (avril 1955) et signe les accords de Genève de juillet 1954, mais ces percées demeurent sans lendemain. La nouvelle politique économique de 1958 et surtout la « Grande révolution culturelle prolétarienne » des années 1966-1969 obligent les dirigeants chinois à se retrancher du reste du Monde.

Trois éléments contribuent brusquement à faire sortir la République populaire de son isolement : le réalisme de Chou En-lai, la nouvelle diplomatie de Richard Nixon et d'Henry Kissinger, l'approfondissement du conflit sino-soviétique. La dialectique de ces trois facteurs conduit au rapprochement sino-américain.

Après la tournée réussie des pongistes américains, le président Nixon annonce, le 15 juillet 1971, à la stupeur générale, que la Chine, « connaissant son désir de visiter la République populaire », venait de l'inviter et qu'il avait accepté « avec plaisir cette invitation officielle ». La décision avait été minutieusement préparée par un voyage ultra-secret de son conseiller spécial pour les affaires de sécurité nationale, le professeur H. Kissinger.

À l'automne 1971, l'Assemblée générale des Nations unies rétablit dans ses « droits légitimes » la Chine de Pékin et exclut la Chine nationaliste de Formose des organes de l'ONU³¹. Cette première victoire diplomatique est bientôt suivie d'une autre : la visite du président Nixon qui a lieu du 21 au 28 février 1972.

Au terme de ce voyage historique, les deux parties signaient un important document qui constitue aujourd'hui encore la nouvelle base des relations sino-américaines. Quel est le contenu essentiel du communiqué publié à Chang-haï, le 28 février 1972 ?³²

31. Sur cette question, voir l'article de P. M. MARTIN, « La comportement de la République populaire de Chine au Conseil de Sécurité : 1971-1976 », dans *R.G.D.I.P.*, tome 82/1978/3, pp. 775-805. Il n'est pas inutile de noter que les cinq membres du Conseil de sécurité sont tous des États nucléaires.

32. Cf. *R.G.D.I.P.*, 1972, pp. 497-499.

Le texte énumère en premier lieu les principes sur lesquels sont fondés désormais les rapports mutuels de Pékin et Washington, à savoir :

- le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les États ;
- la non-agression contre les autres États ;
- la non-ingérence dans les affaires intérieures ;
- l'égalité et les avantages mutuels ;
- la coexistence pacifique.

Les différends internationaux devront être réglés sur ces cinq principes, sans recours à l'usage ou à la menace de la force.

Le communiqué comprend en second lieu une clause « anti-hégémonie » et une condamnation des « sphères d'influence » dont il convient de reproduire la formulation *in extenso*. Les deux parties ont déclaré que :

Ni l'une ni l'autre ne devra chercher à établir une hégémonie en Asie et dans la région du Pacifique, et chacune se déclare opposée aux efforts de tout autre pays ou groupe de pays pour établir une telle hégémonie ³³ ;

Ni l'une ni l'autre partie n'est prête à négocier au nom d'une tierce partie ou à conclure avec d'autres des accords ou des ententes qui seraient dirigés contre d'autres États ³⁴ ;

L'une et l'autre estiment qu'il serait contraire aux intérêts des peuples du monde qu'une des grandes puissances s'entende avec une autre contre d'autres pays ou que des grandes puissances partagent le monde en sphères d'influence.

En troisième lieu, le document prend acte de la divergence qui subsiste sur la question cruciale de T'aï-wan, condition de la normalisation définitive des relations sino-américaines.

Le point de vue chinois s'ordonne autour des quatre points suivants :

- le gouvernement de la République populaire de Chine est l'unique gouvernement légal ;
- T'aï-wan est une province chinoise qui a été depuis longtemps restituée à la mère patrie ;
- la libération de T'aï-wan est une affaire intérieure chinoise dans laquelle aucun autre pays n'a le droit d'intervenir ;
- toutes les forces et installations militaires américaines doivent être retirées de T'aï-wan.

33. Ce paragraphe vise le « social-impérialisme », c'est-à-dire la stratégie d'encerclement de la Chine par l'URSS qui cherche depuis 1969 à créer un système de sécurité collective en Asie : traité soviéto-vietnamien du 3 novembre 1978 et traité soviéto-afghan du 5 décembre 1978.

34. Cette disposition se réfère sans doute au précédent du traité soviéto-américain sur la « prévention politique de la guerre nucléaire », signé le 2 juin 1973, à Washington, lors du second sommet Nixon-Brejnev.

D'autre part, Pékin s'oppose fermement à toute action ayant pour but la création d'« une Chine, un T'aï-wan », « une Chine, deux gouvernements », « deux Chines », ou « T'aï-wan indépendant », ou qui soutient que « le statut de T'aï-wan reste à définir ». Du côté américain, on a déclaré que Washington reconnaît que tous les Chinois, de part et d'autre du détroit de T'aï-wan, affirment qu'il n'y a qu'une seule Chine et que Formose est une partie de la Chine. Cette position n'est pas contestée. Le gouvernement des États-Unis renouvelle l'intérêt qu'il porte à un règlement pacifique de la question de T'aï-wan par les Chinois eux-mêmes. Dans cette optique, il affirme que « son objectif final est le retrait » de toutes les forces et installations militaires américaines de Formose. En attendant, il « réduira progressivement » ses effectifs et ses installations au fur et à mesure que la tension diminuera dans la région ³⁵.

Les deux parties ont décidé enfin de demeurer en contact par des « moyens divers » et notamment l'« envoi d'un représentant américain de haut rang » qui se rendrait de temps en temps à Pékin pour des consultations concrètes destinées à promouvoir la normalisation des relations mutuelles. Le 22 février 1973, un communiqué conjoint annonçait l'établissement de « bureaux de liaison non officiels » entre les deux gouvernements.

« Cette semaine a changé le monde », déclara le président Nixon à l'issue de cette visite historique. Oui, dans la mesure où celle-ci ouvre la voie à un système diplomatique tripolaire ou triangulaire.

Dans cette conjoncture nouvelle, quelle position allait adopter le deuxième grand asiatique ? Le Japon ne voulait pas être pris de court par le rapprochement sino-américain et surtout pas compromettre les discussions qui se poursuivaient avec l'URSS en vue d'un traité de paix. Ses liens politiques et économiques avec Formose ne facilitaient pas non plus les contacts avec la République populaire.

Au mois de mars 1971, un accord commercial avait cependant été conclu avec Pékin. Mais le premier ministre japonais, M. Sato, refusait d'accepter les trois conditions posées par son alter ego, Chou En-lai, pour normaliser les relations sino-japonaises :

- reconnaître la République continentale comme la seule Chine véritable ;
- admettre que T'aï-wan est une province de la mère patrie ;
- abroger le traité de paix séparé du 28 avril 1952.

En juillet 1972, M. Tanaka, partisan convaincu du rapprochement, remplace à la tête du gouvernement M. Sato. Il en profite pour écarter le « clan formosan » et s'appuyer, avec son ministre des Affaires étrangères, M. Ohira, sur les socia-

35. Le traité d'assistance mutuelle du 2 décembre 1954 est donc toujours en vigueur. On sait aujourd'hui que – au début de 1950 – Washington était sur le point de reconnaître la Chine de Mao. Sans la guerre de Corée (1950-1953), les relations diplomatiques auraient été rétablies et la question de T'aï-wan ne se serait pas posée.

listes prêts à offrir leurs bons offices dans le dialogue avec Pékin. Deux mois plus tard, à l'invitation de Chou En-lai, Kakuei Tanaka effectue un voyage en République populaire du 25 au 30 septembre 1972.

B – La normalisation des relations sino-japonaises

La visite du premier ministre du Japon – trente-cinq ans après l'agression de 1937 – se situe sur un autre plan que celle accomplie sept mois plus tôt par le président Nixon, même s'il existe naturellement un lien politique entre les deux. Le préambule de la Déclaration conjointe adoptée à Pékin, le 29 septembre 1972, le prouve :

La Chine et le Japon sont des nations voisines séparées seulement par un bras de mer, et elles ont une longue histoire d'amitié traditionnelle. Les deux populations souhaitent ardemment en finir avec la situation anormale qui existait jusqu'ici entre les deux pays. La fin de l'état de guerre et la normalisation des relations sino-japonaises – réalisation des souhaits formulés par les deux peuples – inaugureront une nouvelle page dans les annales des relations entre les deux nations ³⁶.

Le communiqué de Chang-haï est sec, froid, diplomatique. Celui-ci prend en considération la géographie, les liens séculaires, le caractère asiatique des partenaires. La structure de la Déclaration comprend neuf paragraphes principaux.

Les quatre premiers tirent les conséquences de la fin de l'état de guerre. L'état anormal de la situation qui a jusqu'ici existé est déclaré terminé à la date du 29 septembre. Le gouvernement japonais souscrit entièrement aux trois principes posés par Pékin pour le rétablissement des relations diplomatiques. Il reconnaît le gouvernement de la République populaire de Chine comme le seul gouvernement légal et que T'ai-wan constitue une partie inaliénable de son territoire. Les deux gouvernements ont décidé d'établir des relations diplomatiques à partir du 29 septembre 1972.

Le paragraphe 5 règle le problème des réparations. Dans l'intérêt de l'amitié entre les peuples chinois et japonais, la République populaire « renonce à demander des indemnités de guerre du Japon ». Elle se contente d'une simple « réparation morale », celle de la petite phrase inscrite dans le préambule :

La délégation japonaise est sincèrement consciente de la responsabilité du Japon dans les dommages causés dans le passé au peuple chinois par la guerre et les regrette profondément ³⁷.

Le paragraphe 6 dispose que les deux parties sont convenues d'établir des « relations durables de paix et d'amitié » sur la base des cinq principes de la

36. Voir ce communiqué dans la série « D.A.I. », n° 46, 1972, publiée par *La Documentation française*.

37. Jusqu'à une date récente Pékin avait chiffré les réparations à 50 milliards de dollars.

coexistence pacifique³⁸. Et le septième reproduit la clause « anti-hégémonie » insérée dans le communiqué de Chang-haï :

La normalisation des relations sino-japonaises n'est dirigée contre aucun pays tiers. Aucun des deux pays ne devra viser à l'hégémonie dans le secteur de l'Asie et du Pacifique, et chacun d'eux est opposé à tout effort éventuel d'une autre nation ou groupe de nations en vue d'établir une telle hégémonie.

In fine, la Chine et le Japon conviennent d'engager des négociations ayant pour but la conclusion d'un traité de paix et d'amitié, d'une part, en vue de conclure des accords sur le commerce, la navigation, l'aviation, la pêche, etc., – suivant les besoins et compte tenu des accords non gouvernementaux existants –, d'autre part.

Le communiqué de Pékin – dans son paragraphe 3 – renvoie à l'article 8 de la Déclaration de Potsdam du 26 juillet 1945. Il est ainsi rédigé :

Les conditions fixées par la déclaration du Caire (26 novembre 1943) sont exécutées et la souveraineté japonaise sera limitée aux îles de Hondo, Hokkaido, Kiousiou, Sikok et à telles autres petites îles que nous déterminerons.

MM. Tanaka et Chou En-lai posaient ici le principe du règlement ultérieur d'un litige territorial relatif à la souveraineté sur le petit archipel des îles Senkaku, situé au nord de Formose³⁹. Cette précision technique donnée, quelles ont été les conséquences du document approuvé le 29 septembre 1972 ?

La reconnaissance officielle du gouvernement de la République populaire de Chine par le Japon a entraîné bien entendu la rupture des relations diplomatiques entre Tokyo et le gouvernement de la Chine nationaliste. Le 29 septembre, M. Tanaka adressait au maréchal Tchang Kaï-chek un message spécial pour lui expliquer sa décision et le remercier de l'amitié qu'il avait manifestée au peuple japonais depuis 1945. Dans la soirée du même jour, le gouvernement de Formose prenait une décision analogue en notifiant à Tokyo la rupture des relations diplomatiques. À la fin du mois de novembre, les ambassadeurs des deux pays avaient quitté leur poste.

Le Japon a néanmoins décidé de maintenir des « relations officieuses » avec T'aï-wan. Un *modus vivendi* en trois points a été signé à cet effet le 26 décembre 1972 à Taïpeh par les représentants de l'« Association juridique pour l'échange

38. Sur ce concept, se reporter à l'ouvrage de Ph. BRETTON et J. P. CHAUDET, *La coexistence pacifique*, Paris, A. Colin, 1971, notamment la première partie et le chapitre I de la seconde.

39. Le Japon avait confirmé l'inclusion de ces îles dans sa sphère de défense le 15 mai 1972 lors de la rétrocession d'Okinawa par les États-Unis. Voir le détail de cette controverse dans la *R.G.D.I.P.*, chronique des faits internationaux de 1973, pp. 233-239.

de personnes » et de l' « Association de la Chine nationale pour les relations dans l'Asie de l'Est ⁴⁰ ». L'accord prévoyait :

- une procédure de délivrance des visas pour les ressortissants de Formose désirant se rendre au Japon ;
- la protection des ressortissants des deux pays en l'absence de relations diplomatiques ;
- le maintien des relations économiques et commerciales.

L'Association japonaise a installé peu après deux représentations à T'ai-wan, l'une à Taïpeh, l'autre à Kaohsiung, port de la côte sud-ouest. Comme le note avec perspicacité le professeur Charles Rousseau, il y a là un « curieux relais de l'activité officielle par l'initiative privée » dans les relations internationales, procédure qui n'est d'ailleurs pas sans précédent en Extrême-Orient, en particulier dans le domaine de la réglementation de la pêche maritime.

Quoi qu'il en soit, au début de l'année 1973, Tokyo et Pékin échangeaient des ambassadeurs, mais la « formule japonaise » était exactement l'inverse de la « formule américaine ». Washington maintenait son ambassade à Taïpeh et ouvrait un bureau de liaison américain à Pékin ; Tokyo établissait un bureau de liaison à T'ai-wan et ouvrait une ambassade en République populaire. Cette différence de traitement s'explique sans doute par le fait que le Japon avait administré Formose pendant un demi-siècle, de 1895 à 1945.

La deuxième conséquence concerne la validité du traité de paix séparé du 28 avril 1952. Le jour même de la reconnaissance officielle du gouvernement de Pékin, le ministre des Affaires étrangères japonais, M. Ohira, déclarait dans une allocution télévisée que le traité bilatéral avec Taïpeh avait désormais perdu « toute signification » et était devenu « caduc » ; mais il ne semble pas avoir été formellement dénoncé. Quant aux autorités chinoises de Pékin, elles ont estimé que ce traité de paix était « nul et non avenue ».

En troisième lieu, la normalisation des rapports sino-japonais remet en cause le traité de coopération mutuelle et de sécurité signé le 19 janvier 1960 entre les États-Unis et le Japon, ainsi que le traité d'assistance mutuelle du 2 décembre 1954 liant Washington à la Chine nationaliste. Celui-ci voit sa portée réduite puisque l'Amérique ne peut plus utiliser les bases japonaises (Okinawa a été évacué le 15 mai 1972) pour soutenir éventuellement le gouvernement de Formose contre celui de Pékin ; celui-là a perdu son objet dans la mesure où il tendait à contenir l'action extérieure de la Chine communiste.

Enfin, qu'en est-il de l'alliance sino-soviétique conclue le 14 février 1950 ? Le vice-premier ministre chinois, M. Teng Hsiao-ping, devant des parlementaires japonais en visite à Pékin, a eu l'occasion de prendre position sur ce problème

40. Cf. *R.G.D.I.P.*, chronique des faits internationaux, 1973, pp. 227-232.

le 14 septembre 1977⁴¹. Dans son allocution il a déclaré que le gouvernement chinois considère « comme nul et non avenu » le traité d'amitié, d'alliance et d'assistance mutuelle signé à Moscou, bien que celui-ci, valable pour trente ans, ne vienne expiration qu'en 1980. Il a également précisé que la Chine n'avait pas l'intention d'entamer des pourparlers avec l'URSS pour obtenir le renouvellement de l'accord. M. Teng a encore indiqué que son pays n'avait pas informé Moscou de son intention d'abroger le traité. Mais celui-ci, a-t-il conclu, « est déjà virtuellement mort de lui-même ». Pourquoi ? Parce que :

Les deux blocs socialiste et impérialiste établis après la Seconde Guerre mondiale ont éclaté et qu'en conséquence le traité a perdu son caractère effectif⁴².

La signification à donner à cette déclaration gouvernementale pose un problème. S'agit-il d'une dénonciation ? d'une abrogation ? d'un constat de nullité ? d'une déclaration d'inexistence ? d'une reconnaissance de caducité ? Il est très hasardeux de se prononcer avec certitude. La seule disposition relative à la durée du traité figure à l'article 6 § 2 :

Le présent traité sera valable pendant trente ans. Si, d'autre part, aucune des Parties ne fait connaître sa décision de le dénoncer avant son expiration, il restera en vigueur pendant cinq ans et sera prolongé suivant cette règle.

Aucune réaction du côté soviétique n'a été enregistrée si ce n'est l'affirmation de l'URSS qu'elle ne prendrait pas l'initiative de la rupture. Le vice-premier ministre est revenu sur la question un an plus tard. Il a confirmé le 6 septembre 1978, au cours d'un entretien avec des journalistes japonais, que la République populaire de Chine ne renouvellerait pas à son expiration le traité d'alliance de 1950.

Officiellement, c'est le 3 avril 1979 que le gouvernement de Pékin a informé par note l'ambassade soviétique de sa décision d'abroger le traité d'amitié et d'assistance mutuelle conclu pour trente ans. Il donnait ainsi le préavis d'un an prévu par l'article 6 § 2 pour que celui-ci prenne juridiquement fin. Entré en vigueur le 11 avril 1950, le traité sino-soviétique cessera donc de produire effet le 11 avril 1980⁴³.

41. Cf. *R.G.D.I.P.*, tome 82/1978/2, chronique des faits internationaux, p. 647.

42. Cf. *Le Monde* du 17 septembre 1977. Juridiquement, l'argumentation repose donc sur l'appel à la clause *rebus sic stantibus* codifiée à l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ouverte à la signature le 23 mai 1969.

43. Cette dénonciation était attendue car il était difficile pour la Chine de maintenir en vigueur, après le 12 août 1978, un pacte qui désignait nommément le Japon comme agresseur potentiel de Moscou et de Pékin. La note chinoise du 3 avril 1979 proposait en même temps au gouvernement soviétique l'ouverture de nouvelles négociations « pour la solution des problèmes en suspens et l'amélioration des relations entre les deux pays ». Le 17 avril, M. Gromyko demandait à l'ambassadeur de Chine en URSS des précisions sur cette offre ; le 4 juin, le ministre des Affaires étrangères soviétique lui remettait un mémorandum et proposait à la Chine d'ouvrir des pourparlers en juillet et août à Moscou. Ceux-ci ont débuté pendant l'été 1979. Il importe de ne pas confondre cette négociation qui a pour objet de normaliser les rapports d'État à État sur la base des principes de la « coexistence pacifique » pour combler le vide juridique causé par l'abrogation du

Comme on le voit, la Déclaration sino-japonaise du 29 septembre 1972 a une portée juridique beaucoup plus considérable que le communiqué américano-chinois de Chang-haï du 28 février 1972 et que l'accord bilatéral nippon-soviétique du 19 novembre 1956.

Dans le jeu triangulaire qui se développe à partir de l'année charnière que constitue 1972, le Japon tentera de maintenir la balance égale entre la Chine et l'URSS, mais la rivalité sino-soviétique, toujours plus aiguë, mettra en échec cette diplomatie de l'équidistance ⁴⁴.

C – L'évolution du contexte international de 1972 à 1978

Entre la normalisation de 1972 et la réconciliation historique de 1978, il s'écoulera six longues années. Comment s'explique ce « surplace diplomatique » et cette course de lenteur politique entre Pékin et Tokyo ?

L'année 1973 est marquée par trois événements principaux : la fin de la guerre du Viêt-nam ⁴⁵ et le désengagement américain en Indochine ; le deuxième sommet américano-soviétique Nixon-Brejnev (juin 1973) ; la guerre du Kippour et la révolution pétrolière de l'automne (décisions du 16 octobre au Koweït et du 23 décembre à Téhéran). D'après les documents officiels du Pentagone, c'est dans le but de « contenir » la Chine populaire que les États-Unis participaient au conflit vietnamien. Cette hostilité à l'égard de Pékin perdait sa raison d'être après le voyage de Richard Nixon en Chine (février 1972). Le retrait des troupes américaines avait trois conséquences. D'une part, il entraînait le réajustement de la politique des grandes puissances et de celle des pays du Sud-Est asiatique ⁴⁶ ; d'autre part, le traité sino-soviétique de 1950 qui visait le Japon et le traité américano-japonais de 1960 qui visait la Chine étaient vidés de leur substance ; enfin, le conflit sino-soviétique et la rivalité soviéto-américaine tendaient progressivement à se confondre en un seul. Le sommet Nixon-Brejnev de Washington prolongeait les accords *SALT I* de 1972 et légalisait la « sainte-alliance » soviéto-américaine contre la guerre nucléaire (accord du 21 juin 1973). Quant au quadruplement du prix du pétrole, il posait la question de la restructuration des rapports économiques Nord-Sud entre les pays industrialisés et les nations prolétaires du Tiers-Monde.

traité d'alliance de 1950, avec celle engagée sur la question des frontières, après les affrontements armés sur l'Amour et l'Oussouri en 1969. Le 8 décembre 1979, la *Pravda* a confirmé que les deux pays tentaient de mettre au point « une déclaration sur les principes des rapports sino-soviétiques », déclaration de bon voisinage destinée à établir des relations non plus d'alliance et d'assistance, mais d'un type nouveau. Le document sera-t-il adopté et conclu avant le 11 avril 1980, date légale de l'expiration du traité de 1950 ?

44. Sur ce problème consulter l'excellent petit livre de Michel TATU : *Le triangle Washington-Moscou-Pékin et les deux Europe(s)*, Paris, Casterman Poche, 1972.

45. Signature à Paris, le 27 janvier 1973, d'un accord sur la cessation des hostilités et le rétablissement de la paix au Viêt-nam : cf. D.A.I., n° 8-9-10, 25 février 1973.

46. Cf. « Problèmes politiques et sociaux » (ci après P.P.S.) : « L'Association des nations du Sud-Est asiatique (A.S.E.A.N.) », n° 349, 10 novembre 1978, *La Documentation française*.

L'année 1974 voit se développer la crise économique mondiale et s'aggraver le désordre monétaire. En Asie, la Chine et le Viêt-nam entrent en conflit à propos du statut des îles Paracels et Spratly⁴⁷. Mais on assiste à une évolution des relations sino-japonaises. M. Ohira, ministre japonais des Affaires étrangères, signe le 6 janvier un accord commercial avec la République populaire à l'occasion d'une visite dans la capitale chinoise. Au mois de février, la presse soviétique accuse le Japon de « jouer un double jeu » dans ses rapports avec Pékin et Moscou. Le 29 septembre, les liaisons aériennes commerciales entre Tokyo et Pékin sont rétablies. Enfin, au début du mois de novembre, les experts ouvrent des négociations en vue de la signature d'un traité de paix et d'amitié sino-japonais.

L'année 1975 débouche sur un blocage des pourparlers engagés en 1974. Le 4 mars, à l'issue d'un entretien entre l'ambassadeur chinois à Tokyo et le vice-ministre japonais des Affaires étrangères, on apprend qu'un accord n'a pu avoir lieu sur la clause « anti-hégémonie » proposée par la Chine et visant l'URSS. Le 17 juin, le ministre japonais des Affaires étrangères indique que Pékin n'a pas donné suite à sa proposition de poursuivre secrètement les négociations.

Au mois d'avril, les Khmers rouges, soutenus par la République populaire, prennent le pouvoir au Cambodge ; quelques jours plus tard, les Vietnamiens du Nord, aidés par l'URSS, s'emparent du Viêt-nam du Sud et satellisent le Laos. Pour Pékin, les événements indochinois de 1975 sont, avant tout, synonyme d'expansion de l'influence soviétique en Asie du Sud-Est⁴⁸. L'agence *Chine nouvelle* écrivait à la même époque :

L'URSS convoite depuis longtemps l'Asie du Sud-Est, cherchant à y établir son hégémonie et à l'intégrer à son projet de système de sécurité collective en Asie.

Depuis 1969, Pékin considère en effet que c'est désormais l'URSS qui constitue la menace essentielle sur son flanc sud. D'où les deux objectifs de sa diplomatie dans cette région du monde : écarter toute influence hégémonique d'une grande puissance en Indochine pour y asseoir les moyens de la sienne ; maintenir dans la péninsule – objectif hérité directement des traditions impériales – un équilibre interne issu d'une multipolarité locale ou, en d'autres termes, combattre résolument toute hégémonie surgie aussi bien de l'intérieur (Viêt-nam réunifié), que de l'extérieur (URSS).

Parallèlement, la poursuite de la détente Est-Ouest en Europe permet à Moscou, dans le cadre de la C.S.C.E., d'obtenir la reconnaissance par l'Occident du *statu quo* politico-territorial issu de Yalta et de Potsdam (Acte final d'Helsinki, signé par les 35 participants, le 1^{er} août 1975). Tandis que l'URSS tente de déstabiliser le continent africain – par Cubains interposés – en facilitant la victoire du M.P.L.A. en Angola.

47. Cf. *R.G.D.I.P.*, « Chronique des faits internationaux », pp. 176-183, tome LXXIX, 1975.

48. Cf. « La politique indochinoise de Pékin : ambiguïtés et contradictions », par François JOYAUX, dans *Politique internationale*, n° 1, automne 1978.

L'année 1976 est celle de la relève en Chine. Le double décès de Chou En-laï (8 janvier) et de Mao Tsé-toung (9 septembre) pose le délicat problème de la succession post-maoïste. « La Bande des Quatre » organise un coup d'État qui échoue mais ouvre une ère d'instabilité à l'intérieur du P.C.C. Assistera-t-on, comme en URSS après la mort de Staline en 1953, à une réorientation de la politique intérieure et extérieure chinoise ? L'héritage de Mao sera-t-il préservé ? Ou bien y aura-t-il une « démaoïsation » ? Autant de questions qui freinent le rapprochement sino-japonais... Le 7 avril, Hua Kuo-feng devient président du parti. En février, les cinq pays de l'*ASEAN* – Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande – s'organisent. Les chefs d'État et de gouvernement tiennent un sommet à Bali et signent deux documents importants : une « Déclaration de Concorde » et un traité d'amitié et de coopération ⁴⁹.

Le 8 juin 1976, Tokyo dépose les instruments de ratification du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires qu'il avait signé en 1970. Mais la tension soviéto-japonaise renaît à l'automne : Moscou adresse le 14 septembre un avertissement au Japon au sujet des îles Kouriles et prend un décret le 10 décembre établissant une zone exclusive de 200 milles, ce qui accroît le différend maritime.

L'année 1977 est celle du retour au pouvoir de Teng Hsiao-ping (3 avril) et celle de l'arrivée à la Maison Blanche de l'Administration démocrate du président Carter. Le retour de M. Teng ne pouvait que renforcer le « réalisme » et le « pragmatisme » de la politique extérieure chinoise et, partant, les chances d'une réconciliation avec Tokyo. En août, Tito, autrefois dénoncé comme « révisionniste », est reçu en visite officielle à Pékin ; les deux pays normalisent leurs relations. Le président roumain Ceausescu se rend également en République populaire. Devant la poussée expansionniste du « social-impérialisme » en Asie, Pékin apporte son aide politique et économique au Kampuchéa démocratique, tandis que Hanoï lance son projet d'une nouvelle fédération indochinoise, pré-tention à laquelle Hua Kuo-feng et Teng Hsiao-ping sont naturellement opposés.

L'année 1978 est l'année décisive dans l'histoire de la négociation du traité de paix et d'amitié sino-japonais. Six ans après la normalisation de 1972, l'heure de vérité va sonner.

Le 11 janvier, le Japon prend acte de l'échec des pourparlers sino-soviétiques. Aucun communiqué n'est publié à l'issue de la visite effectuée à Moscou par le ministre japonais des Affaires étrangères. Celui-ci n'a obtenu aucune concession de l'URSS sur l'archipel des Kouriles dont Tokyo revendique quatre îles « occupées » par les Soviétiques. La politique subtile de l'« équidistance »

49. Les cinq membres de l'*ASEAN*, tous anticomunistes, regroupent une population de 230 millions d'hommes. Depuis la Déclaration commune signée à Kuala Lumpur, le 27 novembre 1971, l'Association formée à Bangkok le 8 août 1967 s'est assignée pour but de faire du Sud-Est asiatique « une zone de paix, de liberté et de neutralité » ; cf. P.P.S. n° 349.

entre les deux capitales communistes prend fin, d'autant plus que Washington encourage vivement son allié asiatique à s'entendre avec Pékin.

Le 15 février, le Japon et la Chine signent un important accord commercial à long terme par lequel les deux pays s'engagent à faire passer à 20 milliards de dollars leurs échanges économiques au cours des huit prochaines années. Le 3 avril 1978, les Chinois signent à Bruxelles un autre accord commercial avec la C.E.E.

Selon des sources proches du premier ministre, M. Fukuda, commence alors, en mai-juin, un marchandage serré entre les Chinois et les émissaires japonais, au moment même où des manœuvres navales soviétiques ont lieu au large des îles Kouriles. Pour hâter l'accord, Pékin est prêt à faire des concessions sur trois points : la formulation de la clause « anti-hégémonie » ; le problème des îles Senkaku ; la confirmation de son intention de ne pas renouveler le traité militaire sino-soviétique de 1950, qui fait du Japon l'« ennemi commun » des deux parties.

Le contexte diplomatique international accélère le processus du rapprochement. En Afrique, du Zaïre à la Zambie, en passant par la Somalie et la Mauritanie, la Chine fournit son soutien aux pays en lutte contre l'Éthiopie ou l'Angola, eux-mêmes aidés par les mercenaires de l'URSS, les Cubains de Fidel Castro et les Allemands de l'Est de Henrich Honecker. En Asie, le double conflit sino-vietnamien et khméro-vietnamien dissimule en réalité la formidable rivalité entre l'URSS et la République populaire, chacun des deux grands communistes essayant d'encercler son adversaire. Le 9 juin 1978, la République socialiste du Viêt-nam bascule économiquement dans le camp soviétique en décidant d'entrer dans le *COMECON*, comme Cuba en 1972. Malgré ce succès – précédé au mois de mai par la déstabilisation de l'Afghanistan –, le dispositif de Moscou reste insuffisant et très vulnérable. Le demi-cercle d'États soumis à son influence ne constitue pas une menace vraiment sérieuse pour la sécurité de la Chine sans le Japon. Par contre, si Tokyo décidait de se ranger aux côtés de l'une quelconque des superpuissances, il serait en mesure de modifier profondément l'équilibre asiatique.

C'est ce que comprennent vite les nouveaux dirigeants chinois. La meilleure façon de contrer l'impérialisme russe n'est-elle pas de s'entendre contractuellement avec la nation asiatique sœur ? D'où la reprise des négociations sino-japonaises le 21 juillet. Le 8 août, M. Sonoda se rend à Pékin ; quatre jours plus tard, le 12 août 1978, intervient la signature spectaculaire du traité de paix et d'amitié. Le 14 août, le président Hua Kuo-feng quittait son pays pour effectuer une série de visites dans le glacié de Léonid Brejnev, en Roumanie et en Yougoslavie, et à sa périphérie immédiate, en Iran.

Les retrouvailles des deux peuples s'expliquent par la convergence des politiques extérieures chinoise et américaine, l'ampleur du conflit sino-soviétique et la complémentarité des intérêts sino-japonais. En se rendant à Pékin en février 1972, le président Nixon a ouvert la voie à la naissance d'un système

international tripolaire que Michel Tatu décrit comme une série d'antagonismes et de collusions entre les membres du triangle Washington-Moscou-Pékin⁵⁰. Stanley Hoffmann a, lui aussi, noté l'existence de la triade et montré la cohérence de cette structure qui n'est pas seulement l'addition de trois relations bilatérales. On doit effectivement la concevoir comme un ensemble dont chaque élément est inséparable des autres et en constante interaction avec eux.

C'est à partir du contexte historique et diplomatique que l'on vient d'exposer que l'on peut maintenant analyser le contenu et la portée du traité du 12 août 1978.

III – L'ORIGINALITÉ ET LA PORTÉE DU TRAITÉ DE PAIX ET D'AMITIÉ SINO-JAPONAIS

« Communiste ou non, la Chine est notre partenaire naturel. » Cette petite phrase prononcée par M. Yoshida, alors premier ministre, en octobre 1949 – juste après l'arrivée au pouvoir de Mao Tsé-toung – il aura fallu presque trente ans pour qu'elle reflète la réalité internationale. Si ce traité est une victoire diplomatique de Pékin sur Moscou, c'est aussi un succès pour Tokyo. En effet, pour la première fois depuis 1945, le Japon a abandonné l'attitude de réserve traditionnelle qui fut la sienne : dans l'orbite des États-Unis, il s'abstenait de mener une politique extérieure à la mesure de son rang économique. Cette époque de « diplomatie sans politique étrangère » est aujourd'hui révolue.

Comme nous le montrerons plus loin, le texte du 12 août 1978 est à plusieurs titres l'un des plus originaux de l'histoire des relations internationales récentes. Paradoxalement, le traité sino-japonais n'était absolument pas nécessaire pour approfondir les rapports étatiques entre les deux pays. La déclaration conjointe publiée à Pékin, le 20 septembre 1972, suffisait pleinement à cet effet. Les relations diplomatiques avaient été rétablies et les deux capitales avaient signé depuis lors pas moins de quatre traités sur des questions très diverses : le commerce, l'aviation, la pêche et les transports maritimes. Dans ces conditions, la portée de ce pacte ressemble plus à une « alliance en pointillé⁵¹ » qu'à un simple traité de paix mettant fin à un état de guerre, aucun article ne se référant d'ailleurs expressément à cette situation.

Le rôle des États-Unis et l'intransigeance de l'URSS ont été à coup sûr déterminants dans cette réconciliation. À la fin de la guerre du Viêt-nam, Washington a infléchi sa stratégie : l'axe de présence américaine ne passe plus désormais sur le continent asiatique mais au large de celui-ci. Il épouse le tracé des grands archipels⁵². Le désengagement de l'Amérique et le renforcement

50. Cf. M. TATU, *Le triangle Washington-Moscou-Pékin...*

51. Voir les quatre articles de Philippe PONS, « Pékin et Tokyo au 'rendez-vous historique' » parus dans *Le Monde* des 24-25-26-27 octobre 1978.

52. Cf. La « Nouvelle doctrine du Pacifique » proclamée par Gerald Ford, après son retour de Chine, à Honolulu, décembre 1975 ; elle remplace la « doctrine de Guam » formulée par Richard Nixon.

du dispositif militaire soviétique en Asie poussaient à l'accord. Quant à l'URSS, elle a toujours opposé à Tokyo une fin de non-recevoir à ses revendications territoriales sur les îles Kouriles, Moscou ayant fait de l'intangibilité des frontières issues de la Seconde Guerre mondiale un dogme de sa diplomatie. La politique d'intimidation et de menace – incidents de pêche quotidiens, arraisonnements de bateaux, manœuvres navales – a abouti au résultat inverse de celui recherché.

On peut mettre en évidence l'originalité ou la spécificité du document du 12 août 1978 en se situant à deux niveaux : celui de l'analyse juridique, d'une part, celui de sa portée pratique, d'autre part.

A – L'originalité juridique du traité

Le traité de paix et d'amitié entre la République populaire de Chine et le Japon a été signé solennellement à Pékin, le 12 août 1978, par le ministre chinois des Affaires étrangères, M. Houang Huo, et par son homologue japonais, M. Sunao Sonoda. Mais M. Teng Hsiao-ping, vice-premier ministre chinois, s'est rendu spécialement à Tokyo pour échanger avec M. Takeo Fukuda, le 23 octobre, les instruments de ratification.

Du point de vue formel, ce texte de huit cents mots frappe par sa brièveté. Il comprend un court préambule et un non moins bref dispositif de cinq articles. Le traité est rédigé en double exemplaire en langues chinoise et japonaise, les deux textes étant également authentiques. Il restera en vigueur pendant dix ans, et ensuite aussi longtemps qu'il n'y sera pas mis fin en vertu de la clause de dénonciation prévue au paragraphe 2 de l'article 5 :

Chacune des parties contractantes pourra, en adressant à l'autre partie contractante un préavis écrit d'un an, mettre fin au présent traité à l'expiration de la première période de dix ans ou à n'importe quel moment par la suite.

Le préambule n'est pas très novateur. Il rappelle d'abord que depuis la publication de la Déclaration conjointe à Pékin, le 29 septembre 1972, les relations amicales entre les gouvernements chinois et japonais et les peuples des deux pays les « relations amicales se sont considérablement développées sur une base nouvelle ».

Les deux alinéas suivants confirment, d'une part, que les principes de la Charte des Nations unies doivent être respectés, et que, d'autre part, la déclaration de 1972 constitue bien la « base des rapports de paix et d'amitié » entre les deux États et que les principes qu'elle contient doivent être aussi « strictement observés ».

Enfin, les parties contractantes formulent deux souhaits précis : elles espèrent « contribuer à la paix et à la stabilisation en Asie et dans le monde » ; elles sont désireuses de « consolider » et de « développer » les relations bilatérales de paix et d'amitié.

Du point de vue matériel, il faut distinguer dans le dispositif deux catégories de clauses : les articles 1 et 3 qui sont traditionnels dans les rapports entre États

à régimes politiques, économiques et sociaux opposés, et les articles 2 et 4 qui confèrent au traité sino-japonais son originalité profonde.

L'article 1 codifie et reproduit pratiquement *in extenso* les deux alinéas du paragraphe 6 du communiqué de Pékin. Les parties contractantes doivent développer des « relations durables de paix et d'amitié » sur la base des cinq principes suivants : respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, non-agression mutuelle, non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures, égalité et avantages réciproques, coexistence pacifique. En conformité avec les principes précités et ceux de la Charte des Nations unies, elles affirment que – dans leurs relations mutuelles – tous les différends seront réglés par des moyens pacifiques, sans recourir à la force ou à la menace de la force⁵³.

L'article 3 est un article-cadre qui ouvre la porte à la coopération :

Les parties contractantes, dans un esprit de bon voisinage et d'amitié et conformément aux principes d'égalité, d'avantages réciproques et de non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures, œuvreront à développer davantage les relations économiques et culturelles entre les deux pays et à promouvoir les échanges entre les deux peuples.

Beaucoup plus remarquables sont les articles 2 et 4. Ils ont donné lieu à des difficultés sérieuses dans les négociations qui se sont déroulées de 1972 à 1978. À l'origine, on trouve la revendication de Pékin d'incorporer dans le corps même du traité sino-japonais une clause « anti-hégémonique » dirigée contre l'expansionnisme de l'URSS en Asie. Tokyo n'y était pas très favorable et souhaitait une formule plus modérée : « Le traité n'est dirigé contre aucune puissance en particulier ».

Depuis sa première inclusion officielle dans le communiqué sino-américain de Chang-haï, le 28 février 1972, jusqu'à l'après-guerre du Viêt-nam, le « non-hégémonisme » a évolué : au début il concernait les deux superpuissances. Après le désengagement des États-Unis, il vise explicitement l'Union soviétique et elle seule. Pourquoi ? Parce que la clause « anti-hégémonique » sert de point de cristallisation au conflit sino-soviétique en Extrême-Orient. Elle constitue en quelque sorte la réplique politique et juridique chinoise au projet soviétique de pacte de sécurité collective proposé par le Kremlin à l'Afghanistan, à l'Inde, au Viêt-nam, au Laos, à la Corée du Nord. En d'autres termes, cette disposition tendait à briser la stratégie d'encerclement de Moscou et à laisser l'« Asie aux Asiatiques ».

La clause avait également été insérée dans la Déclaration commune sino-japonaise de Pékin, le 29 septembre 1972 :

Aucun des deux pays ne cherchera à établir son hégémonie dans le Sud-Est asiatique et chacun d'eux est opposé aux efforts de tout autre pays ou groupe de pays en vue d'établir une telle hégémonie.

53. Ces principes figurent dans les traités de normalisation germano-soviétique (1970), germano-polonais (1970), germano-allemand (1972) et germano-tchécoslovaque (1973).

Après avoir longuement hésité, le Japon, pour reprendre l'accusation de l'agence Tass, a finalement fini par « céder au diktat » de Pékin. D'où l'article 2 du traité :

Les parties contractantes déclarent qu'aucune d'elles ne doit rechercher l'hégémonie dans la région de l'Asie et du Pacifique ou dans quelque autre région, et que chacune d'elles s'oppose aux efforts tentés par tout autre État ou groupe d'États pour s'assurer une telle hégémonie ⁵⁴.

Cet article est sans précédent dans les traités internationaux. Teng Hsiao-ping l'a souligné dans une conférence de presse tenue à Tokyo le 25 octobre 1978 :

Le Japon et la Chine sont confrontés à une menace réelle d'hégémonisme ; le danger d'un nouveau conflit mondial est une réalité objective. C'est la première fois qu'une telle stipulation figure dans une Convention internationale. L'établissement définitif du principe anti-hégémonique est d'une grande signification internationale actuelle. (...) La clause « anti-hégémonique » est l'essence, le point central du traité entre les deux pays ⁵⁵.

Le correspondant de l'agence Tass à Tokyo ne s'y est pas trompé. Il a déclaré que le traité sino-nippon « est dirigé contre les intérêts de la paix et de la sécurité en Extrême-Orient ». Précisant ensuite :

Il détériore le climat politique international, contribue à accentuer les tendances militaristes du Japon et présente un danger pour tous les pays et surtout pour les États qui se trouvent à proximité immédiate de la Chine ⁵⁶.

La réaction de Washington, à propos de cette clause, fut naturellement positive puisque les États-Unis l'avaient acceptée eux-mêmes en 1972.

En réalité, l'article 2 du traité ne doit pas surprendre car la clause anti-hégémonie ne constitue qu'une application juridique de la théorie politique chinoise des « trois Mondes » élaborée par le président Mao Tsé-toung. Pour le « grand timonier », la société internationale est composée de trois groupes de nations. Le premier monde est formé par les deux superpuissances : l'URSS et les États-Unis, qui tentent d'imposer leur condominium ou leur domination à tous les autres pays. L'ennemi principal de la Chine n'est pas l'impérialisme américain mais le social-impérialisme soviétique. Le deuxième monde comprend les autres États développés et industrialisés qui sont menacés par le premier. Le troisième est représenté par le Tiers-Monde, c'est-à-dire l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine : les nations prolétaires pauvres et exploitées.

54. Notons ici l'élargissement du champ d'application géographique de la clause. Il ne s'agit plus seulement du Sud-Est asiatique mais de l'Asie et du Pacifique.

55. Des propos analogues ont été exprimés par M. Huang Hua, ministre chinois des Affaires étrangères, dans son discours du 28 septembre 1978 devant l'Assemblée générale de l'ONU. Cf. D.A.I. n° 49, 9 décembre 1978.

56. Déclaration du 25 octobre 1978. Précisons qu'une grande partie du caractère antisoviétique de la clause antihégémonique était le résultat de l'attitude de l'URSS elle-même. En exerçant une violente pression sur Tokyo pour refuser le traité, Moscou ne fit que renforcer la contenu antisoviétique de l'accord.

Mais à court terme, il existe une alliance objective d'intérêts entre le second et le troisième mondes contre le premier dont l'hégémonisme doit être combattu sans relâche par tous les moyens. La Chine croit à la révolution mondiale, donc récuse la politique de détente et de coexistence pacifique « destinée à assoupir les peuples révolutionnaires en leur donnant l'illusion de la sécurité ». Selon elle, il n'y a pas de tâche plus urgente que de retarder le déclenchement de la Troisième Guerre mondiale et de maintenir la paix internationale menacée par la rivalité soviéto-américaine.

L'URSS, qui appartient au premier monde, est la puissance la plus dangereuse en Asie ; le Japon, membre du second monde, peut faire pencher la balance des forces en faveur de l'une ou de l'autre superpuissance ; la Chine, appartenant au troisième monde, met en garde les États, petits ou moyens, contre l'impérialisme de Moscou. Ce qui justifie pleinement l'article 2 scellant l'alliance sino-japonaise. La logique diplomatique de la stratégie de Pékin est impeccable. Elle est d'ailleurs inscrite en toutes lettres dans le préambule de la dernière Constitution de la République populaire :

Dans les affaires internationales, nous devons établir et développer nos relations avec les pays sur la base des cinq principes de la coexistence pacifique. (...) Notre pays ne prétendra jamais à l'hégémonie, il ne sera jamais une superpuissance.

Nous devons rester fidèles à l'internationalisme prolétarien et, conformément à la théorie des trois mondes, renforcer notre unité avec le prolétariat et les peuples et nations opprimés du monde entier, avec les pays socialistes, avec les pays du Tiers-Monde, nous allier avec tous les pays victimes de l'agression, de la subversion, de l'intervention, de la mainmise et des vexations des superpuissances social-impérialiste et impérialiste, former le front uni international le plus large contre l'hégémonisme de superpuissance et contre une nouvelle guerre mondiale, et lutter pour la cause du progrès et de l'émancipation de l'humanité ⁵⁷.

La deuxième difficulté du traité, liée indirectement à l'article 2, portait sur la formulation de l'article 4. Toujours dans la perspective de ne pas « mécontenter » l'Union soviétique, le Japon souhaitait incorporer une clause selon laquelle l'accord ne serait « dirigé contre aucun État tiers en particulier ». La Chine voulait, elle, au contraire, imposer une rédaction où, dans la traduction française, les deux mots – « aucun » et « particulier » – ne seraient pas mentionnés, pour mieux viser Moscou. Or dans la langue chinoise comme dans la langue japonaise, le pluriel et le singulier s'écrivent de la même façon, ce qui compliquait encore un peu plus le problème. Cette subtilité de langage fut partiellement résolue par les négociateurs qui tombèrent d'accord sur le compromis suivant : « Le présent traité n'affectera la position d'aucune partie contractante quant à ses relations avec des pays tiers » (article 4) ⁵⁸.

57. Constitution chinoise du 5 mars 1978. On comparera utilement ce préambule avec le chapitre IV, articles 28, 29, 30 de la Constitution soviétique du 7 novembre 1977 qui traite des principes de la politique extérieure de l'URSS.

58. L'article 4 est la contrepartie de l'article 2, mais la concession chinoise est minime. Pour Pékin, cette formulation est favorable non pas au maintien du *statu quo* nippo-soviétique, mais, au contraire, à celui du *statu quo* nippo-américain.

Au total, ce traité de paix et d'amitié entre deux grands États asiatiques – le géant démographique chinois et le géant économique japonais – place Pékin et Tokyo – pour la première fois depuis 1884 – sur un pied d'égalité. Il consacre la convergence des intérêts nationaux et traduit la complémentarité des deux peuples dont M. Fukuda disait qu'ils avaient une « destinée commune ». Il apparaît en outre comme un élément d'une politique étrangère globale davantage perçue dans le cas des Chinois que dans celui des Japonais. Surtout, le traité s'inscrit non pas dans le cadre d'une histoire événementielle mais dans une perspective de longue durée tant sont riches les virtualités qu'il contient. Traité de paix et d'amitié, traité antisoviétique, traité-cadre, traité-programme enfin, comme le prouve une analyse fouillée de ses implications.

B – La portée pratique du traité

Les conséquences du pacte sino-japonais sont considérables pour les deux parties signataires et pour l'avenir du système international⁵⁹. Il n'est pas exagéré d'écrire que ce traité bilatéral a une portée mondiale. Il ouvre une ère nouvelle dans les rapports sino-japonais et constitue une pièce capitale du « nouvel ordre politique international » en gestation au seuil du troisième millénaire.

La réconciliation historique entre les deux pays, selon les paroles de M. Teng, traduit d'abord la « réalisation du souhait d'un milliard d'hommes de coopérer les uns avec les autres ». En dépit d'un passé conflictuel récent, la Chine et le Japon ne sont pas des adversaires naturels. Les facteurs qui poussent au rapprochement – géographie, culture, civilisation – sont plus déterminants que ceux qui les opposent : l'idéologie, le régime, les structures sociales et de production. D'autre part, entre les deux nations, la complémentarité économique est évidente.

D'un côté, un immense marché et des ressources naturelles énormes, mais pas encore de réelle infrastructure industrielle pour les exploiter. De l'autre, un appareil ultra-moderne, industriel et technologique, qui ne dispose ni d'énergie ni de matières premières pour l'alimenter. Le mariage est, pratiquement, inscrit dans les faits. Il suffit de greffer la puissance scientifique et technique, industrielle et financière du Japon sur le potentiel économique et démographique de la Chine, pour assurer des débouchés à l'un et accélérer le développement de l'autre. La constitution d'un « bloc économique sino-japonais » donnerait naissance à un couple de puissances sans équivalent.

Il se trouve que la signature du traité coïncide avec une réorientation de la politique économique chinoise. La priorité n'est plus à la révolution culturelle mais à la croissance économique. La technologie remplace l'idéologie. Mao Tsé-toung avait maintenu le pays à l'abri des grands courants d'échanges mondiaux par crainte d'une contamination capitaliste. Ses successeurs veulent faire de la

59. Consulter le P.P.S. n° 353 du 5 janvier 1979 : « Vers une entente sino-japonaise ? », dossier élaboré par deux spécialistes, F. GOYAUX et S. C. CHUNG, consacré aux conséquences politiques et économiques du traité.

Chine une grande puissance économique d'ici la fin du siècle ⁶⁰ : « Nous devons parcourir en vingt-deux ans un chemin pour lequel les autres nations ont mis cinquante, soixante ans ou plus », répète le numéro deux du régime, M. Teng. Pékin change de cap. La « nouvelle marche en avant » passe désormais par les « quatre modernisations » : celles de l'agriculture, de l'industrie, de la défense et de la technologie. Depuis dix-huit mois des délégations d'experts chinois sillonnent le monde pour étudier ce qui se fait de mieux ; des hommes d'affaires japonais, américains, français, allemands se rendent par centaines en République populaire. Dix mille étudiants vont partir compléter leur formation scientifique en Occident ; cinq cents d'entre eux en France. La Chine s'ouvre au monde extérieur et n'hésite même plus à négocier des emprunts internationaux avec des banques capitalistes...

Le 15 février 1978, Pékin a signé un accord commercial avec Tokyo qui portait sur 20 milliards de dollars d'échange pour la période 1979-1985. Les deux parties estimant ses objectifs trop modestes, il a été prorogé jusqu'en 1990 et porté de 20 à 80 milliards de dollars. En 1970, les échanges sino-japonais se chiffraient à 1 milliard de dollars. Aujourd'hui, ils croissent rapidement et devraient s'élever à la fin de 1978 à 5,6 milliards de dollars, représentant plus du quart du commerce extérieur chinois. Le Japon est devenu le premier partenaire commercial de la République populaire ⁶¹. La valeur totale des contrats, retenus ou en cours de négociation, s'élève à environ 30 milliards de dollars. Ils concernent la sidérurgie, l'électronique (ordinateurs et micro-processeurs), la fabrication de métaux non ferreux (cuivre, aluminium, etc.), la vente de navires et de plateformes de forage. En contrepartie, le Japon s'est engagé à importer du pétrole (7 millions de tonnes en 1977, 30 millions de tonnes à partir de 1982) et du charbon ⁶². Certes, il ne faut pas surestimer ces chiffres parce que Tokyo entrera en concurrence avec l'Amérique et la C.E.E., parce que le marché chinois reste encore marginal et parce qu'enfin la succession de « lignes politiques » à Pékin contraint à la prudence. Cela étant, la montée de l'économie dans les relations internationales du second après-guerre est une donnée majeure ⁶³. Elle découle de la

60. Cf. le rapport de Hua Kuo-feng au V^e Congrès national du peuple qui s'est tenu à Pékin du 26 février au 5 mars 1978.

61. La France se situe au douzième rang, après avoir occupé le 4^e en 1973. Le 4 décembre 1978, un accord franco-chinois « à long terme sur le développement des relations économiques et la coopération » a été signé à Pékin par F. Deniau. Le volume des échanges doit être multiplié par huit et atteindre 60 milliards de francs d'ici à 1985. Cf. *Le Monde* du 4 décembre 1978.

62. Les ressources énergétiques chinoises répertoriées et minimales sont importantes : 600 milliards de tonnes de charbon ; 50 milliards de tonnes de pétrole ; 60 milliards de m³ de gaz naturel. Sans oublier des minerais métalliques abondants : tungstène, antimoine, étain, amiante, fer, zinc, etc. Pour attirer le Japon et le détourner de mettre en valeur les territoires soviétiques de la Russie d'Asie, Chou En-lai et ses successeurs n'ont pas hésité à conduire une véritable « diplomatie du pétrole ». Les questions économiques, financières et commerciales ont d'ailleurs été au centre des entretiens qu'a eus M. Ohira, premier ministre japonais, avec M. Hua Kuo-feng, lors de la visite officielle à Pékin du 5 au 10 décembre 1979.

63. Cf. B. ESAMBERT, *Le 3^e conflit mondial*, Librairie Plon, Paris, 1977.

mondialisation des problèmes et de l'interdépendance de plus en plus grande des États industrialisés et des États en voie de développement.

Les implications diplomatiques et stratégiques du traité sino-japonais vont de pair avec ses conséquences économiques.

Le Japon, qui sort de son insularité -- huit ans après la R.F.A. -- va tenter maintenant de régler son contentieux avec l'Union soviétique : les États-Unis, de leur côté, ne devraient pas tarder à établir avec la Chine populaire des relations diplomatiques normales, T'aï-wan demeurant le seul point de divergence sérieux entre les deux capitales ⁶⁴.

S'il est trop tôt, note Philippe Pons, pour parler de l'instauration d'un nouvel ordre en Asie, le rapprochement sino-japonais n'en porte pas moins en lui trois développements virtuels :

la création, dans l'ombre américaine, d'un axe Japon-Chine ; une accélération de la militarisation du Japon ; un renforcement rapide du potentiel militaire chinois ⁶⁵.

Pékin tentera-t-il à terme de transformer ce qui n'est encore qu'une « alliance de fait en pointillé » -- idéologiquement contre nature mais conforme aux nécessités de la *Realpolitik* -- en un pacte militaire et politique ? Assiste-t-on déjà à la formation d'un « triangle stratégique » -- Chine-Japon-États-Unis -- destiné à contenir l'expansionnisme soviétique en Extrême-Orient ? Quel rôle jouera dans cette perspective l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ? Autant de questions auxquelles il est impossible de répondre mais qui sont étudiées dans toutes les chancelleries...

L'URSS, quant à elle, n'a pas tardé à passer à la contre-offensive. Elle a mis en garde les États-Unis pour les dissuader de jouer la « carte chinoise » et de livrer des armes à l'« impérialisme-maoïste ». Peu après la ratification du traité sino-japonais, le Kremlin a riposté en signant coup sur coup deux traités avec des États pro-soviétiques. Le premier est un traité d'amitié et de coopération signé à Moscou avec la République socialiste du Viêt-nam, le 3 novembre 1978. Conclu sur le modèle des accords passés avec les pays socialistes d'Europe de l'Est, d'une durée de vingt-cinq ans, renouvelable par périodes de dix ans, il est le premier du genre avec Hanoï. Même si, comme d'usage dans de tels cas, il est précisé que l'accord « n'est dirigé contre aucun État tiers », les discours prononcés par Léonid Brejnev et Pham Van Dong, les signataires, ne laissent

64. M. Teng a rappelé, le 25 octobre 1978, à Tokyo, les trois conditions au rapprochement : la rupture des liens diplomatiques avec Formose ; l'abrogation du traité de défense de 1954 ; le retrait des forces américaines de T'aï-wan.

65. *Le Monde* du 26 octobre 1978 : « Pékin et Tokyo au 'rendez-vous historique' ».

aucun doute sur le pays dont il vise à écarter la « menace » : la Chine. Son article 6 prévoit une procédure de concertation à cet effet :

Au cas où l'une des parties serait l'objet d'une agression ou d'une menace d'agression, des consultations bilatérales seront immédiatement engagées pour éliminer cette menace ou prendre des mesures appropriées pour garantir la paix et la sécurité de leurs pays.

L'axe Moscou-Hanoï est non seulement politique mais économique puisque six accords de coopération ont été conclus parallèlement et que le Viêt-nam est entré dans le COMECON le 29 juin 1978⁶⁶. Ce qui réapparaît en filigrane, c'est la vieille idée soviétique d'un pacte de sécurité collective en Asie. La rivalité sino-soviétique se concrétise dans les alliances diplomatiques et la pactomanie.

Après le Viêt-nam et l'Éthiopie, l'Afghanistan est le troisième pays qui, en moins d'un mois, a décidé aussi de signer à Moscou, le 5 décembre 1978, un traité d'« amitié, de coopération et de bon voisinage » avec l'URSS. Son article 8 dispose expressément que « les deux parties contribueront à l'installation d'un système efficace de sécurité en Asie sur la base des efforts conjoints de tous les États de ce continent ». Le traité soviéto-afghan est le premier document international qui comporte une telle clause. Pour le reste, l'accord, qui est valable pour une période de vingt ans, reprend les thèmes classiques sur le développement de la coopération dans tous les domaines. Il contient en outre un article sur la coopération militaire, qui doit être développée « sur la base d'accords appropriés dans l'intérêt du renforcement de la capacité défensive réciproque ». Une disposition analogue figure dans les deux traités soviéto-éthiopien et soviéto-vietnamien⁶⁷.

L'une des conséquences politiques les plus importantes de l'accord sino-japonais fut le communiqué conjoint sino-américain publié à Washington et à Pékin, le 16 décembre 1978. Dans ce document, la République populaire de Chine et les États-Unis sont convenus de « se reconnaître mutuellement et d'établir des relations diplomatiques entre eux, à partir du 1^{er} janvier 1979⁶⁸ ».

Le gouvernement américain acceptait enfin les trois conditions nécessaires à la normalisation juridique des rapports avec Pékin, trente ans après la fondation du régime communiste chinois. Si les États-Unis reconnaissent solennellement qu'il n'y a qu'une Chine, que T'aï-wan en fait partie et que le gouvernement de la République populaire constitue l'unique gouvernement légal de la Chine, le communiqué comprend en outre cinq précisions dignes d'intérêt.

La première est que le « peuple américain maintiendra des relations culturelles, commerciales et d'autres relations non officielles avec la population de

66. Cf. *Le Monde* du 4 novembre 1978.

67. Cf. *Le Monde* du 7 décembre 1978 ; consulter ces traités dans la série des D.A.I. (*Documentation française*), n° 51, 23 décembre 1978, et n° 52, 31 décembre 1978.

68. Les deux pays échangeront leurs ambassadeurs et installeront leurs ambassades le 1^{er} mars 1979.

T'ai-wan ». La seconde réaffirme la validité des principes inscrits dans le communiqué de Chang-haï et déclare que les deux parties souhaitent « réduire le danger d'un conflit militaire international ». La troisième précision est la reproduction intégrale de la clause « anti-hégémonie » mentionnée à l'article 2 du traité du 12 août 1978. La quatrième dispose :

Aucune des deux parties n'est disposée à négocier au nom d'une tierce partie, quelle qu'elle soit, ni à parvenir avec l'autre partie à un accord ou à une entente dirigée contre d'autres États.

La dernière précision concerne la portée de la normalisation des relations diplomatiques sino-américaines : non seulement elle répond, dit le document, aux intérêts des peuples chinois et américains, mais aussi « contribue à la cause de la paix en Asie et dans le monde ».

Parallèlement à ce communiqué commun, Pékin et Washington ont publié une déclaration gouvernementale, la déclaration chinoise soulignant cet « événement historique » et annonçant que le vice-premier ministre, M. Teng, acceptait, à l'invitation du gouvernement américain, de se rendre en visite officielle aux États-Unis à la fin du mois de janvier 1979 ; la déclaration américaine mettant l'accent sur le maintien de relations non officielles avec T'ai-wan et la dénonciation du traité de défense mutuelle de 1954 à partir du 1^{er} janvier 1979 (préavis d'un an).

Dans son discours télévisé du 15 décembre 1978 au peuple américain, le président Jimmy Carter a expliqué que cette initiative importante n'avait pas été prise pour des « raisons éphémères ou tactiques, ou par commodité », qu'elle ne traduisait aucune hostilité à l'égard de l'URSS et que le gouvernement américain ne faisait que « reconnaître la réalité », à savoir un pays qui abrite un quart de la population de la terre.

De son côté, à Pékin, le président Hua Kuo-feng a tenu, le 16 décembre, une conférence de presse – événement sans précédent – pour insister sur l'ampleur des perspectives ouvertes par l'accord pour le « développement des échanges bilatéraux dans tous les domaines » entre les deux pays, et exprimer sa conviction qu'il « contribuera à la paix et à la stabilité en Asie et dans l'ensemble du monde ». Le leader chinois en a profité pour répondre aux questions posées par les journalistes au sujet du statut de Formose.

Pour Pékin, la province de T'ai-wan appartient au territoire national, c'est une affaire purement intérieure ; le président Hua a dit :

Nous espérons que nos compatriotes de T'ai-wan se joindront à tous les autres Chinois, y compris nos compatriotes de Hong-kong et de Macao, et aux Chinois d'outre-mer pour contribuer encore à la réunification du pays.

On peut donc penser que l'île s'oriente vers un statut proche de celui réservé aux colonies britannique et portugaise. Dans sa conférence de presse, Hua Kuo-feng

a utilisé l'expression « solution pacifique ». Ce point de vocabulaire a une signification dans l'accord sino-américain : elle remplace le mot « libération ». La « solution » d'un problème s'obtient par des moyens non militaires, tandis que la « libération » sous-entend le recours aux armes pour régler le sort de l'île. La presse chinoise depuis le 16 décembre 1978 ne parle plus désormais que de la « solution pacifique » de la question.

Le statut de T'ai-wan pose d'autres problèmes juridiques : que vont devenir les accords (une trentaine) économiques, commerciaux et culturels conclus entre Taïpeh et Washington ? La rupture des liens officiels entre les deux capitales clarifie la situation mais ne va-t-elle pas permettre à de nombreux États de mener une « politique des deux Chines » : relations pleines et entières avec Pékin, liens économiques avec Taïpeh, politique que le Japon et la RFA pratiquent déjà...

La rupture des relations diplomatiques met fin *a priori* à la fiction d'un État « République de Chine », même si une vingtaine de pays conservent une ambassade à Taïpeh. Cela étant, T'ai-wan reste une réalité avec un territoire, une population et un gouvernement. Ce que les nationalistes ont perdu, c'est la possibilité d'entretenir des liens diplomatiques avec la majorité des États. Quelle sera dans l'avenir la position des autorités de Formose ? Théoriquement, trois solutions sont concevables : elles peuvent se rallier à la ligne défendue par la République populaire ; elles peuvent proclamer l'indépendance de l'île ; enfin, elles peuvent s'accrocher au maintien du *statu quo*. La première hypothèse est peu probable : « Jamais nous ne négocierons avec les communistes », a déclaré M. Tchiang Ching-kuo. La seconde arriverait trop tard : elle était encore possible à la fin des années soixante, lorsque Formose était à l'ONU ; aujourd'hui la reconnaissance d'un État taïwanais indépendant ne tenterait aucun gouvernement. Reste alors la dernière solution : le *statu quo*. T'ai-wan pourrait bien servir de précédent juridique et remettre en cause la conception classique de la notion d'État⁶⁹.

L'établissement des relations diplomatiques entre la Chine et les États-Unis – un quart de siècle après la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, quinze ans après la France – est le couronnement de la politique de rapprochement amorcée par R. Nixon et H. Kissinger, poursuivie par G. Ford et maintenue par J. Carter. La décision était inscrite dans le rôle que joue Washington en Asie et dans l'évolution surprenante de la Chine post-maoïste. Elle a mécontenté T'ai-wan et l'URSS, soulagé le Japon et suscité des approbations dans l'Europe des Neuf.

Moscou avait relevé le défi du traité sino-japonais du 12 août 1978 en signant, le 3 novembre 1978, un traité d'amitié et de coopération avec la République socialiste du Viêt-nam. Devant le second défi – celui du communiqué

69. Les États-Unis prétendent qu'ils pourront continuer à livrer des « armes défensives » à Formose, ce que le président Hua a contesté dans sa conférence de presse. L'abandon de T'ai-wan soulève aussi un point de droit en Amérique : le Sénat américain doit-il voter l'abrogation des traités passés avec Taïpeh ? Les précédents franco-américain de 1798 et anglo-américain de 1846 vont dans ce sens.

sino-américain du 16 décembre 1978 – l'Union soviétique riposte d'abord par l'ajournement de la conclusion de l'accord *SALT II* et ensuite par la « déstabilisation » du régime cambodgien des Khmers rouges de M. Pol Pot par allié vietnamien interposé. Sans oublier les menées subversives en Iran et en Turquie.

Le changement de régime intervenu à Phnom-Penh le 7 janvier 1979 est le résultat du conflit vietnamo-cambodgien en cours depuis 1977. Après avoir satellisé le Laos, Hanoï – soutenu par Moscou – rêve d'une « grande fédération indochinoise » englobant les trois anciens États de l'Indochine française. En fait, la rivalité entre le régime pro-chinois de Phnom-penh et le régime pro-soviétique de Hanoï n'est que l'expression de la formidable lutte d'influence que se livrent Chinois et Russes dans l'Asie du Sud-Est.

Au-delà des rivalités historiques qui opposent Vietnamiens et Khmers, l'invasion du Cambodge et l'installation à Phnom-penh de dirigeants communistes à la solde de Hanoï coïncident avec une aggravation du conflit sino-soviétique et suivent de très peu la normalisation des relations sino-américaines. Ceci n'est donc pas sans aucun rapport avec cela...⁷⁰

Ainsi, le « torrent chinois » bouleverse l'ensemble des données politiques, économiques, diplomatiques et stratégiques du système international. Le « mariage sino-japonais » du 12 août 1978 a des conséquences incalculables. Comme l'écrit André Fontaine, c'est le « retour des grands fauves » :

La lutte pour la puissance a retrouvé une âpreté, un cynisme, singulièrement plus proches de la fameuse exclamation de Bismarck : *Not kennt kein Gebot!* – la nécessité ne connaît pas de loi – que des engagements mille fois répétés de la Charte des Nations unies ou de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki⁷¹.

Réflexion qui rejoint celle du visionnaire qu'était Charles de Gaulle, lequel avait pressenti la compétition sino-soviétique. Dans une conférence de presse du 10 novembre 1959, ne déclarait-il pas :

Sans doute la Russie soviétique, bien qu'ayant aidé le communisme à s'installer en Chine, constate-t-elle que rien ne peut faire qu'elle-même ne soit la Russie, nation blanche d'Europe, conquérante d'une partie de l'Asie et, en somme, fort bien dotée en terres, mines, usines et richesses, en face de la multitude jaune qu'est la Chine, innombrable et misérable, indestructible et ambitieuse, bâtissant à force d'épreuves une puissance qu'on ne peut mesurer et regardant autour d'elle les étendues sur lesquelles il lui faudra se répandre un jour.

70. Le 2 janvier 1979, les dirigeants des Khmers rouges avaient saisi l'ONU de l'agression vietnamienne ; le 5, M. Pol Pot confiait une mission diplomatique au prince Sihanouk pour aller plaider à New York la cause du Cambodge ; le 11 janvier, il prenait la parole devant le Conseil de sécurité comme représentant légal du gouvernement cambodgien. Entre-temps, le FUNSK, créé le 3 décembre, regroupant les opposants au régime de M. Pol Pot, s'installait au pouvoir le 7 janvier 1979 grâce à l'appui militaire fourni par les troupes du Viêt-nam.

71. Cf. *Le Monde* des 12 et 13 juillet 1978 : « Le retour des grands fauves ».

La guerre froide sino-russe finira-t-elle par se confondre avec la guerre froide soviéto-américaine, rebaptisée par euphémisme détente ? Cette formidable interrogation est à l'arrière-plan du traité sino-japonais du 12 août 1978.

CONCLUSION : L' « ASIE AUX ASIATIQUES »

« Quand la Chine s'éveillera... le monde tremblera », prophétisait Napoléon au début du siècle dernier. La Chine s'est éveillée brutalement après la disparition du fondateur de la République populaire. Pour Teng Hsiao-ping, « réveiller un pays, c'est le rendre offensif et omniprésent ». L'émergence du Japon et le réveil de la Chine ouvrent une ère nouvelle dans les relations internationales du dernier quart du XX^e siècle.

La déstabilisation de l'ordre politique bipolaire, en Afrique, au Proche-Orient, dans le Sud-Est asiatique, constitue un événement majeur. Sous cet angle le traité de paix et d'amitié sino-japonais – en créant un nouvel équilibre en Asie – accélère la multipolarité politique. Le centre de gravité des rapports interétatiques se déplace de l'Atlantique vers le Pacifique. Dans la conjoncture actuelle, l'évolution du système international semble favoriser le Japon, les États-Unis et la Chine. L'URSS constitue le quatrième centre de pouvoir. Apparemment, le triangle Tokyo–Washington–Pékin fait contrepoids au pôle d'influence soviétique. En fait, au sein de ce quadrilatère diplomatique d'une extraordinaire complexité, six couples de force sont en interaction constante : les couples soviéto-américain, soviéto-japonais, sino-soviétique, sino-japonais, sino-américain et américano-nippon. Les alliances bilatérales peuvent se transformer en alliance triangulaire pour des raisons politiques, économiques ou stratégiques. Les ennemis d'un même État tiers se comportent de plus en plus en amis. On peut être simultanément adversaire et partenaire.

Dans cet affrontement planétaire, la guerre de mouvement remplace la guerre de tranchées, la guerre idéologique supplante la guerre politique, la guerre économique prime la guerre diplomatique. Mais tout cela se déroule à l'ombre de la guerre thermonucléaire...

On a rarement autant signé de traités – de paix, d'amitié, de coopération, de bon voisinage – depuis le conflit de 1914–1918. On les a aussi rarement si peu respectés. Il est vrai que – selon Paul Valéry – les seuls traités qui comptent sont ceux qui se concluent entre les arrière-pensées. Quelles sont celles des Chinois et des Japonais ? Les liens spéciaux tissés entre Pékin et Tokyo correspondent à coup sûr aux intérêts bien compris des deux parties contractantes. Personne ne peut dire si ces fiançailles déboucheront sur un véritable contrat de mariage suivi ou non d'un divorce, à moins que la rupture n'intervienne avant sa consommation.

La Chine et le Japon ont-ils « une destinée commune » ? Philippe Pons n'hésite pas à répondre par l'affirmative :

Si l'on fait abstraction de la complémentarité économique des deux pays, l'engouement actuel des Japonais pour la Chine s'explique surtout par le sentiment obscur d'appartenir à une ère de civilisation commune, de renouer avec un courant profond de leur passé culturel. C'est un peu la fin d'un malaise : pendant plus de deux décennies, le Japon, sous la tutelle américaine, a activement participé à la politique d'encerclement de la Chine, et soutenu Washington dans toutes ses menées antichinoises.

Or le Japon a grandi dans l'ombre de la Chine et lui doit beaucoup – ainsi qu'à la Corée – dans la formation de sa civilisation, comme en témoignent nombre de fouilles archéologiques. Une culture nippone autonome est née d'une imitation parfois involontairement infidèle, de la civilisation sans, au départ, une vigoureuse prise de conscience nationale, comme ce fut le cas en Europe à la Renaissance. Tout au long de l'histoire du Japon, la Chine a été la grande référence (...)

En dépit d'un siècle de modernisation, les traces d'une « présence » chinoise multiséculaire au Japon sont très présentes : l'écriture parsemée d'idéogrammes... l'étude des textes chinois en lecture japonaise... le bouddhisme enfin... ⁷².

Dans cette perspective politico-culturelle, la signification profonde du traité de paix et d'amitié, signé le 12 août 1978 à Pékin, ne réside-t-elle pas dans ces quatre mots : « Rendre l'Asie aux Asiatiques » ?

72. *Le Monde* du 24 octobre 1978, « Pékin et Tokyo au 'rendez-vous historique' ».